

Det strafferetlige værn mod terrorisme – nye konventionsforpligtelser mv.

Af docent i strafferet, lic. jur. Jørn Vestergaard, Det Juridiske Fakultet

I artiklen foretages der en kritisk analyse af de ændringer i straffelovens specielle del, som i marts 2006 blev foreslået af Justitsministeren som led i en ny anti-terrorpakke. Det påvises, at internationale forpligtelser ikke nødvendiggør den anvendte lovgivningsteknik, som vil gøre retstilstanden yderligere uklar og unødigt vidtgående.

1. Efter en hektisk optakt har Justitsministeren den 31. marts 2006 fremsat et lovforslag, der udgør en ny anti-terrorpakke.¹ Forslaget omfatter bl.a. en række nyskabelser i straffeloven i tilknytning til den bestemmelse om terrorhandlinger, der som led i den første anti-terrorpakke blev indsat i straffeloven som § 114 i 2002.² Med straffelovens bestemmelser fastlægges det grundlag, som al anden lovgivning om bekæmpelse af terrorisme hviler på.

Som begrundelse for den strafferetlige del af lovforslaget henvises der hovedsageligt til et ønske om at kunne tilslutte sig en ny konvention om forebyggelse af terrorisme, som Europarådet oprettede for et år siden.³ Umiddelbart før undertegnelsen af denne blev Folketingets Retsudvalg af Justitsministeriet orienteret om dens lovgivningsmæssige konsekvenser i et notat.⁴ Beklageligvis var notatet på væsentlige punkter ikke særlig oplysende, og det byggede på en misvisende oversættelse af af centrale begreber i konventionen. Dette fik en uheldig indflydelse på det efterfølgende forløb, herunder ved at sætte dagsordenen for Straffelovrådet, der lagde notatet uprøvet til grund for de overvejelser, som inden for en meget kort tidsramme blev fremlagt i betænkning 1474 om det strafferetlige værn mod terrorisme.⁵

Som udgangspunkt for en drøftelse af den strafferetlige del af Justitsministerens lovforslag redegøres der i det følgende først for den europæiske konventions tilblivelse og indhold. Derefter vil forslaget til ny § 114 a blive belyst, og endelig vil de foreslåede bestemmelser om hvervning, oplæring mv. blive behandlet.

2. Med mange ivrige spillere i kampen mod terrorismen minder nogle af bestræbelserne om klumpspil foran mål. Sådan noget er som bekendt ikke kønt at iagttage. Tendensen gælder både på internationalt og nationalt plan. I den europæiske sammenhæng lå Europarådet tidligere i toppen af

¹ Lovforslag L 217 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.).

² Se nærmere Jørn Vestergaard, Strafferetlig lovgivning om bekæmpelse af terrorisme, *Tidsskrift for Kriminalret* 1/2006 s. 2-13.

³ COE Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 196), vedtaget af Ministerkomitéen den 3. maj 2005. En mere afgrænset del af lovforslaget knytter sig til den nye internationale konvention om nuklear terrorisme, som her ikke vil blive genstand for selvstændig drøftelse.

⁴ Jm. notat af 9. maj 2005, Retsudvalget, almindelig del - bilag 217, 2. samling 2004-05.

⁵ Straffelovrådet fik sit kommissorium ved skrivelse af 19. august 2005. Betænkningen blev i al hast lagt på Internettet den 9.03.2006, før den havde fået et nummer og var blevet trykt. Den blev sendt i høring med mindre end tre ugers svarfrist. Sideløbende var der iværksat en høring over et lovudkast vedrørende de øvrige elementer i det, der efterfølgende blev til lovforslag L 217. Da disse dele af pakken tidligere var blevet præsenteret i et oplæg fra et embedsmandsudvalg, påkaldte de sig betydelig større opmærksomhed end de strafferetlige dele, som kun er blevet genstand for spredte bemærkninger i enkelte høringssvar, og som så dukkede op som væsentlige elementer i det egentlige lovforslag. På grund af timingen, der korte høringsfrist og de foreslåede bestemmelsers uhyre komplicerede beskaffenhed druknede den strafferetlige del i den hektiske virak.

første division, når det gjaldt strafferetligt samarbejde; men med EU's intensiverede indsats på området er der blevet trængsel og behård konkurrence om de målsøgende indspil.

Kort efter den 11. september 2001 iværksatte Europarådet en handleplan imod terrorisme. De tre grundpiller under denne var forstærkelse af den retlige indsats, beskyttelse af grundlæggende værdier samt behandling af terrorismens årsager. På det retlige område blev arbejdet i november 2002 forankret i en tværfaglig arbejdsgruppe af regeringsekspertter, the *Multidisciplinary Group on International Action against Terrorism*, GMT, som dels udarbejdede en tillægsprotokol til den europæiske 1977 konvention om bekæmpelse af terrorisme,⁶ dels udpegede prioriterede indsatsområder.⁷

Arbejdet i GMT blev videreført af den af Ministerkomitéen i juni 2003 nedsatte *Committee of Experts on Terrorism*, CODEXTER. Komitéen fik hen ad vejen bl.a. til opgave at videreudvikle overvejelser vedrørende behovet for en ny europæisk konvention om bekæmpelse af terrorisme.⁸ Denne del af komitéens opgave blev bragt til afslutning allerede i februar 2005.⁹ Der blev åbnet for undertegning af den nye retsakt ved et topmøde i Warszawa den 16. maj 2005, og Danmark undertegnede ved den lejlighed konventionen. På samme tid blev der tillige åbnet for undertegning af andre konventioner, herunder en ny konvention om hvidvask mv.¹⁰ Europarådet har i øvrigt vedtaget en række erklæringer, rekkommendationer mv. om bekæmpelse af terrorisme.¹¹

Den nye konvention forpligter bl.a. deltagerstaterne til kriminalisering af visse former for tilskyndelse/ rekruttering/ oplæring til "terrorisme" samt forsøghandlinger og medvirken i tilknytning hertil. Konventionens anvendelse af termen *terrorism* og tilgrænsende udtryk er en avanceret stiløvelse, der ikke ligefrem gør det lysende klart, hvad kriminaliseringspligten går ud på.

3. Blandt de indsatser, som tidligt i forløbet havde fået prioritet inden for Europarådets rammer,¹² var tiltag til videre afklaring af behovet for yderligere at forebygge tilskyndelse til terrorisme – *apologie du terrorisme, incitement to terrorism* – og for i den forbindelse at finde den rette balance i forhold til ytringsfriheden. Det springende punkt var, om der på det undersøgte område var huller – *lacunae, gaps, loopholes* – i international lovgivning og dermed anledning til at etablere en forpligtelse til at modvirke handlinger, der senere blev sammenfattet under begrebet *public provocation to commit acts of terrorism*. Den nærmere granskning af spørgsmålet blev i første

⁶ European 1977 Convention on the Suppression of Terrorism (CETS No. 90), amended by 2003 Protocol (CETS No. 190). Protokollen er ratificeret af Danmark den 14.04.2004. Se i øvrigt forarbejderne til lov 1160, 2003 om ændring af udleveringsloven.

⁷ GMT Final Report, October 2002 CM(2002)148, Progress Report, May 2002 CM(2002)57.

⁸ Spørgsmålet om udarbejdelse af en samlet europæisk konvention vedrørende terrorisme er siden 2002 flere gange blevet rejst af Europarådets Parlamentariske Forsamling. Tanken fik bl.a. næring i oktober 2003 med tilkendegivelser fra Europarådets generalsekretær og de forsamlede justitsministre ved disses 25'nde konference samt gentagne gange fra Ministerkomitéen. CODEXTER fandt dog ikke grundlag for at udarbejde en *comprehensive* konvention, men rettede indsatsen mod at tilvejebringe et eller flere afgrænsede instrumenter med henblik på at dække *existing lacunae in international law or action*.

⁹ CODEXTER's mødereferater og en række andre arbejdsdokumenter er tilgængelige på Europarådets website.

¹⁰ COE Convention on the Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (CETS No. 198). Konventionen er en modernisering af en konvention fra 1990 (CETS No. 141). Den nye konvention er endnu ikke ratificeret af Danmark. Under Europarådet er der nedsat en ekspertkomité vedrørende evaluering af foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvask, Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures, se www.coe.int/moneyval.

¹¹ Se således Committee of Ministers: *Guidelines on Human Rights and the Fight against Terrorism* (2002) samt Parliamentary Assembly: Recommendation 1550 (2002). Se i øvrigt oversigten www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Fight_against_terrorism/2_Adopted_Texts/default.asp#TopOfPage.

¹² Andre af GMT udpegede indsatsområder var beskyttelse af vidner og *pentiti* (angrende frafaldne), regulering af særlige efterforskningsmetoder, forebyggelse af finansiering af terrorisme, strafferetligt og politimæssigt samarbejde samt forbedring af identitetsdokumenter.

omgang overladt til en arbejdsgruppe med betegnelsen CODEXTER-APOLOGIE.¹³ En ekspertundersøgelse belyste variationerne i deltagerstaternes lovgivning og retspraksis.¹⁴ De nationale meldinger tydede gennemgående på, at der trods stor variation i begreber og lovteknik allerede var fornøden hjemmel til strafforfølgning, typisk i kraft af generelle regler, sjældnere på grundlag af specialbestemmelser. Dette hæmmede ikke de fortsatte bestræbelser synderligt. I lyset af ekspertundersøgelsen mente arbejdsgruppen at kunne påvise det på forhånd formodede behov for at udfylde huller i folkeretten.

Nogle af delegationerne i CODEXTER gav udtryk for tvivl og forbehold over for den opfattelse, at der i forhold til de allerede eksisterende universelle og europæiske instrumenter ville kunne opnås merværdi – *added value* – ved lancering af en ny traktat. Der blev også peget på, at en europæisk konvention ville være af begrænset værdi, hvis den ikke forholdt sig til de spørgsmål, som stadig blokerer for vedtagelse af en generel FN konvention, herunder bedømmelsen af handlinger foretaget af væbnede styrker og frihedsbevægelser. Efter fremlæggelse af en ekspertundersøgelse¹⁵ blev der imidlertid ud over offentlig tilskyndelse til terrorisme indkredset flere områder, som det kunne være af interesse at dække. Imidlertid var der stadig langt fra enighed om ønskeligheden af en konvention. Ganske hurtigt tegnede der sig dog et omrids af et udkast til ny retsakt, og heri indgik nu også forslag om en forpligtelse til at kriminalisere hvervning – *recruitment for terrorism*. I den særlige arbejdsgruppe vedrørende billigelse og tilskyndelse blev der ikke opnået konsensus, men man fremlagde en rå skitse af et muligt instrument. I denne fase stod beskaffenheden af en retsakt eller flere sådanne stadig til diskussion, men den fra starten fremsatte tanke om en konvention havde sat en klar dagsorden, så snart blev der fremlagt et første udkast til en sådan. Heri indgik nu også en forpligtelse til kriminalisering af oplæring – *training for terrorism*.¹⁶

Ud over fastlæggelsen af nye kategorier af lovovertrædelser regulerer konventionen bl.a. forskellige spørgsmål vedrørende ansvar for juridiske personer, værn af ofre, jurisdiktion, informationsudveksling samt strafferetligt samarbejde, herunder udlevering og gensidig retshjælp. Konventionen indeholder tillige bekræftelser af grundlæggende rettigheder, bl.a. ved bemærkninger i præamblen om respekt for etablerede principper vedrørende ytringsfrihed og foreningsfrihed.¹⁷

Et grundlæggende tema for komitéen blev hurtigt de mulige definitioner af terrorisme mv. og dermed rækkevidden af den påtænkte retsakt, herunder forpligtelserne vedrørende kriminalisering. Der var i det lange løb ikke fornøden tilslutning til forslag om at lade et specifikt formål, motiv eller ”terrorforsæt” indgå i definitionen af de omfattede forhold, sådan som det bl.a. kendes fra rammeafgåelsen om bekæmpelse af terrorisme. Bemærkninger om det særlige formål, der kendetegner terrorhandlinger – *acts of terrorism*, blev i den sidste ende henvist til præambelbetragtninger, se herom senere. Den operative del af konventionsteksten kom alene til at

¹³ Den franske betegnelse refererer til lovprisning, støtte eller retfærdiggørelse af terrorister og/eller terrorhandlinger.

¹⁴ Undersøgelsen er foretaget ved T.M.C.Asser Institute, The Hague, under ledelse af Olivier Ribbelink. En foreløbig rapport blev fremlagt i oktober 2003, og den endelige rapport forelå i marts 2004. Rapporten er beskrivende og indeholder ingen egentlige konklusioner eller specifikke anbefalinger. Den i rapporten indeholdte redegørelse for dansk ret er i øvrigt ikke korrekt, idet det bl.a. anføres, at den der offentligt udtrykkeligt billiger en statsforbrydelse kun kan straffes efter strl. § 136, stk. 2, hvis vedkommende har forsæt til at bidrage til fuldbyrdelsen af en konkret lovovertrædelse.

¹⁵ Rapporten er udarbejdet af professor emeritus Christian Tomuschat, Humbolt-Universität, se CODEXTER (2004) 05.

¹⁶ Oprindeligt hed det *recruitment and training of terrorists*. Afslutningsvis kom dette at hedde *for terrorism*, hvilket betyder noget andet. I bemærkningerne til Justitsministeriets lovforslag og i ministeriets øvrige forarbejder er *training for terrorism* blevet til ”oplæring i at begå terrorhandlinger”. Meningen er derved blevet for vid, da bestemmelsen klart forudsætter en specifik intentionalitet. En mere dækkende oversættelse ville være ”oplæring til terrorisme”. Heller ikke udtrykket ”terrorhandlinger” er uden videre korrekt, se herom senere.

¹⁷ I Justitsministeriets lovforslag, notatet af 9.05.2005 og i andre af ministeriets akter står der fejlagtigt ”forsamlingsfrihed”.

indeholde en tom rammebestemmelse, der indeholder en blanket-definition af såkaldte *terrorist offences*. Definitionen i konventionens indledende artikel består udelukkende i en henvisning til en række globale, herunder især såkaldt sektorielle konventioner, der opregnes i et bilag.¹⁸ En enkel procedure med henblik på justering af dette dynamiske hybrid er fastlagt i en bestemmelse om revidering af bilaget.¹⁹ Hvis man læser den indledende artikel isoleret, og opfatter den helt bogstaveligt, er en *terrorist offence* med andre ord en lovovertrædelse omfattet af de opregnede konventioner – *within the scope of and as defined in one of the treaties listed*.

Nogle af delegationerne pegede tidligt på, at den valgte terminologi og formuleringsteknik har afgørende indflydelse på omfanget af konventionens kriminaliseringspligter og derfor bevirker et særligt behov for at være nøjeregnende med hensyn til valg af referencer. Forhandlingerne resulterede ikke desto mindre i et instrument, der afgrænser sit anvendelsesområde gennem henvisning til retsakter, som ikke er afgrænset ud fra en generisk eller konsistent fastlæggelse af de handlinger, der ønskes modvirket, men ud fra de værnede beskyttelsesobjekter eller de anvendte metodikker.

Forhold omfattet af de separate, globale konventioner er ikke nødvendigvis terrorhandlinger, de begås ikke nødvendigvis af terrorgrupper eller terrorister med politiske motiver, og de kan i visse tilfælde være kendetegnet ved en betydelig fjernhed i forhold til de grundlæggende beskyttelsesinteresser. Sektorielle konventioner tilgodeser bl.a. sikkerhedshensyn i relation til diplomater, luftfart, søfart, kernekraftanlæg og platforme på kontinentalsoklen. Hertil kommer tværgående konventioner om gidseltagning, terrorbombning og terrorfinansiering.

Bilaget til konventionen omfatter indtil videre ti særskilte konventioner. Disse er i mere eller mindre udtalt grad blevet skabt for at bekæmpe terrorisme, men de omfatter også forhold, der ikke kan betegnes som terrorhandlinger ("Take me to Miami," sagde den cubanske flykaprer.). Dette er således tilfældet med konventionen fra 1970 om flykapring (Haag-konventionen), som er den ældste af konventionerne. Denne blev udarbejdet på baggrund af, at flykapringer var kommet til at udgøre en alvorlig trussel mod den civile luftfart, hvilket man ønskede at modvirke gennem et forstærket internationalt samarbejde. Formålet med konventionen var at bekæmpe enhver form for flykapring, uanset om sådanne forhold havde et terroristisk motiv eller ej. Noget tilsvarende er kendetegnende for den et år senere etablerede konvention om en civile luftfarts sikkerhed (Montreal-konventionen). De to nævnte konventioner blev udarbejdet under den internationale luftfartsorganisation ICAO, og de i konventionerne tilkomne principper er efterfølgende blevet lagt til grund for bestræbelserne inden for FN på at tilvejebringe konventioner og andre instrumenter til bekæmpelse af terrorisme. Da man imidlertid ikke har kunnet opnå enighed om en definition af terrorisme har man anvendt en pølseskive-metode, som indebærer, at man hen ad vejen har fokuseret på bestemte typer af handlinger, som ofte var kendetegnet ved et terroristisk motiv. Disse forskellige typer af handlinger har man så behandlet i separate konventioner. På grund af uenigheden om definitionen på terrorisme blev de enkelte konventioner gjort anvendelige på de omfattede forhold uafhængigt af, om der bag disse forelå et terroristisk formål. Dette kommer bl.a. til udtryk i konventionen fra 1979 om gidseltagning, der defineres som tilfangetagelse eller tilbageholdelse af en person med henblik på under trussel om at dræbe, legemsbeskadige eller fortsat frihedsberøvelse af gidslet "at tvinge en tredje part, dvs. en stat, en international intergovernemental organisation, en fysisk eller juridisk person eller en gruppe personer til at foretage eller undlade at foretage nogen handling som en udtrykkeligt eller stiltiende betingelse for frigivelsen af gidslet".²⁰ Pengeafpresning er ikke nødvendigvis båret af et mere eller mindre ædelt politisk motiv, men kan have sin rod i helt private vindingsmotiver.

Som et led i et kompromis mellem deltagerne i forhandlingerne i CODEXTER blev terminologien hen ad vejen ændret, således at det, der først hed *act of terrorism*, blev til *terrorist offence*. Tanken med denne svage opblødning af begreberne var tilsyneladende at imødekomme de skeptiske

¹⁸ Om konventionens terminologi, se nærmere artikel 1. Først var det tanken at henvise til den europæiske 1977 konvention art. 1 (1) som ændret ved 2003 protokollen, hvori der henvises til de samme globale konventioner, som nu er opregnet i bilaget til den nye konvention.

¹⁹ Ministerkomitéen kan med kvalificeret flertal beslutte at opdatere listen med nye FN konventioner, jf. artikel 28.

²⁰ Se nærmere bekendtgørelse af international konvention af 17.12.1979 imod gidseltagning, bki. 100, 1987 artikel 1.

delegationer. Man undgik således at anvende begrebet terrorhandlinger om forhold, der ikke falder ind under dette begreb, hvilket i sig selv var logisk, når man nu ikke kunne enes som en generisk definition.²¹ Ændringen i sprogbrug fjernede imidlertid ikke anledningen til bekymringerne over den realitet, at de med konventionen etablerede forpligtelser til kriminalisering er af temmelig ubestemt rækkevidde.

I lyset heraf har det i en forklarende rapport til konventionen bl.a. været nødvendigt at erindre om relevansen af proportionalitetsprincippet i den foreliggende sammenhæng.²² Se nærmere nedenfor.

De af den nye konvention omfattede lovovertrædelser skal i øvrigt ikke i sig selv betragtes som *terrorist offences*, men som *criminal offences of a serious nature related to terrorist offences as they have a potential to lead to the commission of the offences established by the [relevant] international conventions*.²³

4. Forpligtelsen til at kriminalisere offentlig tilskyndelse endte med at omfatte udbredelse af en meddelelse med forsæt til at tilskynde nogen til at begå en *terrorist offence*, hvor denne handling bevirker en (konkret, væsentlig, nærliggende) fare for, at en eller flere sådanne overtrædelser bliver begået.²⁴ Særlig opmærksomhed blev gennem forløbet viet det kontroversielle spørgsmål om en mulig forpligtelse til kriminalisering af *indirect incitement*, dvs. tilskyndelse i kraft af tilkendegivelser, der ikke udtrykkeligt og direkte opfordrer til terrorhandlinger, men som er egnede til at fremkalde sådanne. Fra nogle af delegationerne var der modstand mod en sådan forpligtelse, mens etablering af en sådan for andre var magtpåliggende for at opnå *added value* af den påtænkte retsakt. Som kompromis kom der i den endelige tekst til at stå, at det ikke er afgørende, om udbredelsen af meddelelsen til offentligheden indebærer direkte anbefaling af terrorisme – ("*whether or not directly advocating terrorist offences*").²⁵

Konventionen indrømmer en vis skønsmargin med hensyn til fastlæggelsen af gerningsindholdet – *the definition of the offence and its implementation*.²⁶ Det er således op til den enkelte deltagerstat, om man ønsker en udtrykkelig kriminalisering af *indirect incitement* begået ved fremstilling af en *terrorist offence* som nødvendig og retfærdig.

5. I det første udkast til retsakt optrådte forpligtelserne til kriminalisering af *recruitment* og *training* af medlemmer eller tilhængere af terrorgrupper i én og samme bestemmelse. For afgrænsningen af sådanne grupper var det afgørende, om deres *mål* eller *aktiviteter* var rettet mod at begå terrorhandlinger. Komitéen lagde imidlertid til grund, at det er beskaffenheden af gruppens aktiviteter snarere end dens mål, der bør stå i fokus.²⁷ Nogle delegationer fremhævede, at det er hververens intentioner snarere end gruppens, der har betydning.

²¹ I Justitsministeriets lovforslag og ministeriets øvrige akter anvendes gennemgående udtrykket "terrorhandling" som dækkende *terrorist offence*, hvilket ikke uden videre er retvisende, se herom senere.

²² *Explanatory Report* para. 48. Proportionalitetsprincippet er særligt fremhævet i konventionens artikel 12 (2).

²³ Jf. *Explanatory Report* para. 77-78.

²⁴ Se nærmere artikel 5. I lyset af drøftelserne i CODEXTER må det kunne lægges til grund, at det har været en forudsætning for forpligtelsen til kriminalisering, at den bevirkede fare for udløsning af en *terrorist act* er konkret, væsentlig og nærliggende.

²⁵ Det er ikke helt retvisende, når Justitsministeriet i bemærkningerne til lovforslaget og ministeriets øvrige akter anvender udtrykket "opfordring" som dækkende *provocation*, da tanken derved ledes i retning af et udtrykkeligt budskab med en mere direkte opfordring, end konventionen kræver. Termen "tilskyndelse" dækker nok bedre meningen. Danmark og flere andre delegationer gav i øvrigt udtryk for reservationer over for bestemmelsens endelige udformning; men det fremgår ikke, hvad forbeholdene nærmere angik eller beroede på.

²⁶ *Explanatory Report* para. 98.

²⁷ Paradoksalt nok gled paradigmet med hensyn til afgrænsning af en gruppe under henvisning til dens formål eller aktiviteter ind i konventionens bestemmelse om kriminalisering af medvirken til opfordring/hvervning/oplæring, jf.

I den færdige konvention er rekruttering og oplæring tildelt separate artikler.²⁸ Disse dækker ikke alene rekruttering til en gruppe, men også til enkeltmandsvirksomhed.

Bestemmelsen om rekruttering til terrorisme har fået to forgreninger, der begge som udgangspunkt handler om forsætligt at tilskynde – *solicit* – nogen til noget (eller forsøge herpå eller medvirke hertil).²⁹ I den ene forgrening af bestemmelsen er forsættet rettet mod at få nogen til at begå eller medvirke til en *terrorist offence*, i den anden er forsættet rettet mod at få nogen til at gå ind i en sammenslutning eller gruppe for (dvs. med forsæt til) at bidrage til, at en eller flere *terrorist offences* begås af gruppen.³⁰ Det ville nok være en anelse misvisende at hævde, at indholdet og rækkevidden af den forpligtelse til kriminalisering i deltagerstaternes nationale ret, som denne temmelig komplicerede bestemmelse etablerer, let lader sig formidle på en enkel og umiddelbart forståelig måde.

Bemærkelsesværdigt nok fremgår det af konventionens forarbejder og de ledsagende bemærkninger i den forklarende rapport, at en deltagerstat har mulighed for at anlægge en indskrænkende fortolkning af ”sammenslutning eller gruppe”, således at alene forbudte – *proscribed* – organisationer er omfattet.³¹

Bestemmelsen om oplæring til terrorisme forpligter deltagerstaterne til at kriminalisere forhold, der består i, at en person giver nogen anvisninger vedrørende særlige metoder eller teknikker med henblik på udførelse eller bidrag til begåelsen af en *terrorist offence*.³² Det forudsættes, at læremesteren er vidende om – *knowing* – at de tildelte færdigheder er beregnet – *are intended* – til anvendelse til det nævnte formål.³³ Som eksempler på sådanne færdigheder opregner bestemmelsen fremstilling eller brug af sprængstoffer, våben, farlige stoffer.

De *terrorist offences*, der indgår i de globale konventioner, omfatter ikke alene ”principale overtrædelser”, dvs. fuldbyrdet gerningsmandsskab – *principal offences*, men også i et eller andet omfang forsøg på eller medvirken til sådanne – *ancillary offences*. Da den nye europæiske konvention også omfatter forsøg og medvirken i tilknytning til hvervning eller oplæring samt

art. 9 (1). Forklaringen kan være, at der har været behov for på en eller anden måde at begrænse forpligtelsen til at kriminalisere handlinger, som er overordentlig fjerne fra egentlige terrorhandlinger. Affattelsen af denne bestemmelse har givet anledning til misforståelser.

²⁸ Jf. artikel 6 om rekruttering og artikel 7 om oplæring.

²⁹ Komitéen henviste den nærmere forståelse af begrebet *solicit* til den forklarende rapport, hvori det oplyses, at en deltagerstat selv kan fastlægge en egnet terminologi med henblik på at opnå klarhed i national ret, jf. *Explanatory Report* para. 111. I den danske oversættelse anvendes ”hverve” som dækkende *solicit*, hvilket sådan set er en udmærket udtryksmåde, der svarer til gængs forståelse af tematikken. Udtrykket *solicit* kan også oversættes med anmode, anbefale, anstifte, overtale, lokke etc.

³⁰ Spørgsmålet om kriminalisering af medlemskab af en terrorgruppe blev anset som stærkt kontroversielt og derfor ikke genstand for nærmere drøftelser i den foreliggende sammenhæng, hvilket måske kan undre, når rækkevidden af de etablerede forpligtelser tages i betragtning. Det samme var tilfældet med hensyn til kriminalisering af at modtage oplæring til terrorisme. Også etablering af en generel pligt til anmeldelse blev droppet. Kommissæren for menneskerettigheder var fortalere for at skabe en forpligtelse til kriminalisering af medlemskab.

³¹ *Explanatory Report* para. 107, jf. *Meeting Report* December 2004 p. 4. En deltagerstat kan afgive erklæring herom.

³² Spørgsmålet om kriminalisering af at modtage oplæring til terrorisme blev anset som for kontroversielt og derfor ikke genstand for nærmere drøftelser i den foreliggende sammenhæng.

³³ Sprogbrugen er ikke soleklar. En person kan have en intention, en færdighed kan ikke. Meningen må være noget i retning af, at den der modtager instruktion, har til hensigt at bruge den til på en eller anden måde at fremme en eller anden form for *terrorist offence*. Men det er ganske tvivlsomt, hvad der nærmere ligger heri. Den danske oversættelse afspejler meningsusikkerheden, idet vendingen *the skills provided are intended to be used for this purpose* gengives som, ”at det er hensigten, at de givne færdigheder skal bruges til dette formål”. Herved skærpes kravet til graden af lærlingens forsæt i forhold til den engelske tekst, der kan forstås som udtryk for et krav om, at de meddelte færdigheder objektivt set skal være egnet til anvendelse i et bestemt formåls tjeneste, uden at lærlingen nødvendigvis har bestemt sig for at gøre brug af dem på denne måde.

medvirken til tilskyndelse til *terrorist offences*,³⁴ får retsakten en rækkevidde, der grænser til det absurde, hvis man tager den bogstaveligt. Den forpligter deltagerstaterne til at kriminalisere forsøg på og visse former for medvirken til tilskyndelse/ hvervning/ oplæring til ikke bare de af de globale konventioner omfattede principale handlinger, men også forsøg på og medvirken til at begå disse. Det var derfor ikke en overdrivelse, når nogle af delegationerne påpegede, at konventionen ville komme til at omfatte forhold, der er ”*extremely remote from the actual commission of an act of terrorism*”. Det blev bl.a. foreslået at begrænse retsaktens anvendelsesområde, f.eks. i den indledende konventionsartikel om terminologi eller ved ledsagende bemærkninger i den forklarende rapport, således at den nye konvention i det mindste alene dækkede forhold med tilknytning til de principale handlinger omfattet af de globale konventioner; men det kom der ikke noget afgørende ud af, da flertallet af delegationer modsatte sig forslaget. Dog forudsætter pligten til at kriminalisere medvirken, der ikke har karakter af meddelagtighed – *complicity*, eller hovedmandsskab – *organising or directing*, at den, der på anden måde er bidragende – *contributing*, har direkte forsæt i form af hensigt eller viden i relation til en forestående tilskyndelse/ hvervning/ oplæring til begåelse af en *terrorist offence*.³⁵

I princippet skal en medarbejder hos en it-serviceudbyder således kunne straffes for at lægge en meddelelse fra en kunde ud på internettet, hvis medarbejderen er klar over, at budskabet er egnet til at anspore nogen til at begå en *terrorist offence*, at det er beregnet til hvervning, eller at det indeholder anvisninger på udførelse af sådanne forhold.

I den forklarende rapport til konventionen bemærkes det i tilknytning til fremhævelsen af proportionalitetsprincippet, at retsakten forpligter deltagerstaterne til at kriminalisere forhold, der er egnet til at føre til *terrorist offences*, men ikke forhold der kun har en teoretisk forbindelse med sådanne lovovertrædelser. Konventionen beskæftiger sig således ikke med hypotetiske begivenhedskæder, så som ”tilskyndelse til forsøg på finansiering af en trussel”, forklares det. I princippet lyder dette såre fornuftigt; men klarheden er ikke ligefrem overvældende. Præcisionsniveauet højnes heller ikke i kraft af en senere bemærkning i den forklarende rapport om, at tilskyndelse til forhold omfattet af terrorfinansieringskonventionen faktisk er omfattet, selv om udsigten til voldskriminalitet er temmelig fjern fra handlingen – for denne kan jo spille en vigtig rolle i den kæde af begivenheder som fører til *violent terrorist offences*.³⁶ Rapportens betragtninger er selvmodsigende, for konventionen om terrorfinansiering omfatter også forsøgshandlinger.

Lige til det sidste modsatte flere delegationer sig inddragelse af terrorfinansieringskonventionen i den liste, der afgrænser, hvad der er omfattet af begrebet *terrorist offence*, hvortil den nye konventions forpligtelser til at kriminalisere tilskyndelse/hervvning/oplæring samt forsøg herpå og medvirken hertil knytter sig. Det blev gang på gang fremhævet, at der ikke mindst koblingen af disse to konventioner ville indebære kriminalisering af forhold, der er ekstremt fjerne i forhold til terrorhandlinger, og at der ville opstå

³⁴ Jf. artikel 9 om *ancillary offences*. Efter artikel 9 (1) er forskellige former for medvirken omfattet i relation til såvel tilskyndelse, hvervning som oplæring. Efter artikel 9 (2) er forsøg på hvervning eller oplæring omfattet, men ikke forsøg på tilskyndelse. Den komplicerede bestemmelse er udformet under indtryk af tilsvarende bestemmelser i konventionerne om terrorbombninger og terrorfinansiering. Enkelte delegationer foreslog helt at udelade bestemmelsen vedrørende forsøgshandlinger – men forgæves. Det er imidlertid forudsat, at kriminaliseringen af forsøg sker i overensstemmelse med den enkelte deltagerstats nationale retstradition, og at der herved kan forekomme forskelle fra land til land.

³⁵ I bemærkningerne til Justitsministeriets lovforslag og forarbejderne til dette gives der en lidt forenklet fremstilling af indholdet i artikel 9, idet bemærkningerne kan læses som udtryk for, at kriterierne i tilknytning til ansvar for sidstnævnte variant af medvirken, dvs. bidrag i form af bistand o.lign, knytter sig til alle former for medvirken, hvilket sådan set ikke er tilfældet.

³⁶ *Explanatory Report* para. 101.

betydelig retsusikkerhed – *legal uncertainty*. Et flertal ønskede imidlertid ikke at udelade finansieringskonventionen fra bilaget, da noget sådant angiveligt kunne have negative virkninger og ville være et tilbageskridt, formentlig i kraft af signalværdien. Delegationerne havde meget divergerende meninger om forslag, der bl.a. skulle gøre det muligt at tage forbehold over for hele eller dele af forpligtelserne til kriminalisering af tilskyndelse/hvervning/oplæring samt forsøg herpå og medvirken hertil i relation til forhold omfattet af finansieringskonventionen. I det afsluttende kompromis gled muligheden for et sådant forbehold ud, hvilket en række delegationer havde vanskeligt ved at godtage. Som en beskeden kompensation blev det vedtaget at henvise til den fleksibilitet, som kan opnås på grundlag af fortolkningsprincipperne i Traktatkonventionen.³⁷

En deltagerstat kan i øvrigt tage forbehold over for inddragelse af en konvention, som vedkommende ikke er forpligtet af, jf. artikel 1 (2). Denne mulighed er selvsagt ikke egnet som bolværk mod for vidtgående forpligtelser efter den europæiske konvention, da håndhævelse af et sådant forbehold helt ville afskære en stat fra at tilslutte sig en given konvention, som den i øvrigt fandt det ønskeligt at ratificere.

Kriminaliseringspligten retter sig mod forsætlige forhold, og i visse henseender yderligere et særligt intentionelt element. Der var usikkerhed om, hvorvidt den kun skulle dække tilfælde, hvor en *terrorist offence* faktisk begås, eller tillige forsøg eller trusler, som i den sidste ende også blev omfattet.³⁸ Dette gælder også, for så vidt angår ansvar for forsøg eller medvirken. Gerningsstedet for de af konventionen omfattede forhold er også uden betydning for, om de skal betragtes som lovovertrædelser.³⁹

Justitsministerens forslag til ny § 114 a

6. I det aktuelle lovforslag indgår der en helt ny bestemmelse, der foreslås indsat som § 114 a.⁴⁰

Forslaget til ny § 114 a har sit udspring i den nye europæiske konvention. Denne forpligter som omtalt til kriminalisering af tilskyndelse/ hvervning/ oplæring til *terrorist offences*. Herved forstås som nævnt ikke uden videre det samme som terrorhandlinger, men forhold omfattet af en række eksisterende, separate konventioner, der både handler om egentlige terrorhandlinger begået med et specifikt terrorforsæt og andre mere eller mindre voldelige forhold, der krænker bestemte beskyttelsesinteresser, f.eks. luftfartssikkerheden eller diplomaters sikkerhed, uden at der er forudsat et bestemt formål, motiv eller forsæt med hensyn til at skræmme en befolkning, true en regering etc., sådan som det kræves efter den gældende § 114 i straffeloven, der bygger på definitionen i rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme.

Den foreslåede bestemmelse indebærer ikke i sig selv nogen nykriminalisering; men en sådan følger i vid udstrækning af koblingen mellem bestemmelsen og andre paragraffer. Umiddelbart angiver bestemmelsen udelukkende visse grunde til strafforhøjelse på nærmere fastlagte måder. Første led i bestemmelsens første punktum lyder således:

§ 114 a. Begås en af de i nr. 1-6 nævnte handlinger, uden at forholdet omfattes af § 114, kan straffen overstige den højeste for lovovertrædelser foreskrevne straf med indtil det halve; [...].⁴¹

³⁷ Smh. bekendtgørelse af konvention om traktatretten, bki. 34, 1980 kapitel 3, afsnit 3.

³⁸ Jf. artikel 8, der i øvrigt som svarer til en bestemmelse i finansieringskonventionen. I visse lande er utjenligt forsøg ikke altid strafbart.

³⁹ Jf. *Explanatory Report* para. 79 og 126-127.

⁴⁰ Den nugældende bestemmelse med dette nummer ophæves og får med et delvis ændret indhold en ny placering som § 114 b.

⁴¹ I andet led af bestemmelsens første punktum bestemmes det, at straffen under de i bestemmelsen anførte betingelser kan stige til fængsel indtil 6 år, selv om den højeste foreskrevne straf for den pågældende handling er mindre end 4 års fængsel.

Herefter følger der en meget omfattende og kompliceret opregning i seks separate afsnit af de handlinger, som bevirker den foreskrevne skærpelse af maksimumstraffen for en given overtrædelse. Hvert afsnit består af en lang opremsning af udvalgte paragraffer i straffeloven med tilføjelse af en forudsætning om, at forholdet i det givne tilfælde er omfattet af en af de anførte konventionsbestemmelser. Af pladshensyn gengives her blot det mest enkle afsnit, som findes i forslaget § 114 a, nr. 3:

3) Overtrædelse af § 261, stk. 1 eller 2, når handlingen er omfattet af artikel 1 i den internationale konvention imod gidseltagning af 17. december 1979.

I hver af de øvrige afsnit opregnes 18-20 straffelovsparagraffer eller dele af sådanne. Opregningen er udtryk for en vis logik, idet den dels omfatter en række almindelige bestemmelser om brandstiftelse, vold mv., dels angiver variende delikter med samme grundlæggende beskyttelsesinteresser som de specifikke konventioner. Men let læsning er det ikke. Straffeloven indeholder ikke nogen anden bestemmelse, der har en blot tilnærmelsesvist så uoverskuelig og kompliceret ordlyd.

I fire af afsnittene henvises der til en enkelt konventionsbestemmelse, i et afsnit til to konventioner og i et afsnit til tre sådanne.

Bestemmelsen er ikke blot ulæselig, men også af andre grunde ejendommelig og betænkelig.

7. Den foreslåede § 114 a vil som sagt ikke i sig selv bevirke nogen nykriminalisering. Men i realiteten skaber den en lang række nye delikter. Dette sker i kraft af, at anvendelse af de skærpede strafferammer, som etableres med bestemmelsen, forudsætter, at overtrædelser af de opregnede paragraffer også er omfattet af de i tilknytning tiltil anførte konventionsbestemmelser. Dette indebærer, at et forholds strafbarhed ikke alene skal bedømmes i forhold til straffelovens germingsindhold, men tillige i forhold til en given konventionsbestemmelse. I mange tænkelige tilfælde, vil det næppe volde store vanskeligheder at afgøre, om et forhold er klart omfattet af en bestemt konventionsbestemmelse. Men i andre tilfælde vil bedømmelsen langt fra være oplagt.

Konventionsbestemmelser om kriminaliseringspligter er ikke konciperet med henblik på umiddelbar inkorporering i national ret gennem henvisninger i strafferetlige blanketbestemmelser. Ordlyden i sådanne konventionsbestemmelser kan være præget af forholdsvis brede formuleringer eller en terminologi, som kun har præcis mening i bestemte retstraditioner, især når det drejer sig om tilregnelserkrav og forpligtelser vedrørende kriminalisering af forsøg og medvirken. Bestemmelserne kan være udslag af besværlige og uklare kompromisser, der ikke alene beror på politiske uoverensstemmelser, men også vidt forskellige lovgivningstraditioner, doktriner og begrebsbrug. Rækkevidden af sådanne konventioner vil ofte være temmelig uklar, om end en forklarende rapport kan bidrage væsentligt til den nærmere forståelse. Eksempelvis er det ikke helt oplagt, hvad der i dansk ret skal forstås ved en "voldshandling mod en internationalt beskyttet persons tjenestested, privatbolig eller transportmiddel, som må antages at bringe hans person eller frihed i fare", som det hedder i konventionen af 1973 om forebyggelse af og straf for forbrydelser mod internationalt beskyttede personer.

Med den foreslåede § 114 a bliver det i den sidste ende indholdet i en mere eller mindre diffus konventionsbestemmelse, som er afgørende for, om der foreligger en særlig strafforhøjelsesgrund, der reelt set konstituerer et selvstændigt, særlig alvorligt delikt. Det er klart, at retten i tvivlstilfælde kan vælge at afvise strafforhøjelse, hvilket bør være en nærliggende mulighed, hvis bestemmelsen indføres. Men det er ikke nogen nem opgave at sætte domstolene på, og forudsigeligheden kan næppe forventes at være udpræget i sådanne sager.

Der findes et fortilfælde, hvor Justitsministeriet har overvejet, hvorledes det var muligt at opfylde forpligtelserne i henhold til internationale retsakter, der som et led i bekæmpelsen af

terrorisme knytter an til forud etablerede, separate konventioner, men ikke indeholder en generisk definition på terrorhandlinger. Ved forberedelsen af den første anti-terrorpakke i 2001 dukkede spørgsmålet op i relation til terrorfinansieringskonventionen og Sikkerhedsrådets resolution 1373. Justitsministeriet mente dengang, at det var i orden at henholde sig til definition i EU rammeafgørelsen. Dette er der gjort rede for i Straffelovrådets betænkning og i bemærkningerne til det foreliggende lovforslag. Straffelovrådet har fundet det "rigtigst" at opfylde kriminaliseringspligten således, at de "terrorhandlinger", som det skal være strafbart at hverve og oplære til, ikke er begrænset til handlinger begået med terrorforsæt. Justitsministeriet har med lovforslaget tilsluttet sig synsmåden og dermed ændret opfattelse i forhold til tidligere. Koblingen til spørgsmålet om strafforhøjelse har så ført til forslaget om ny § 114 a, idet Straffelovrådet har fundet denne fremgangsmåde "lovteknisk mest hensigtsmæssig". Formuleringerne kunne tyde på, at denne del af Straffelovrådets forslag ikke ligefrem er blevet til i en stemning af udeladt begejstring og sikker forvisning om, at en sådan lovgivning er påkrævet og god. Det er den heller ikke!

I større eller mindre udstrækning kan der i en international retsakt være indbygget en forudsætning om, at deltagerstaterne tillades en betydelig *margin of appreciation* og mulighed for at implementere forpligtelserne i overensstemmelse med nationale retstraditioner. Det typiske er under alle omstændigheder, at udmøntningen i national ret af en konventionsbestemmelse må ske ved transformation, hvorved der sker en omskrivning, tilpasning og præcisering af et gerningsindhold, således at dette så vidt muligt opfylder sædvanlige krav til klarhed og bestemtthed. I den materielle strafferet er dette krav ikke uden videre opfyldt ved en blank henvisning til bestemmelser i international ret, og det er højst usædvanligt, at Justitsministeriet har valgt et sådant koncept. Der findes ganske enkelt ikke i dansk lovgivning eksempler på noget tilsvarende. Derimod har inspiration kunnet hentes i Sverige og Finland.

Forklaringen på, at Justitsministeriet har valgt den omtalte konciperings teknik kan ikke være, at den europæiske konvention stiller krav om etablering af regler om strafforhøjelse for *terrorist offences*, for det gør den på ingen måde. Grundlæggende stiller den overhovedet ikke krav om, at deltagerstaterne skal tilslutte sig hver enkelt af de opregnede separate konventioner, men friholder tværtimod staterne for kriminaliseringspligter i forhold til konventioner, som den enkelte stat ikke ønsker at tilslutte sig.

Valget af lovgivningsteknik må bero på, at man har taget konventionen indledende artikel alt for bogstaveligt, og at man så ikke har kunnet pege på en anden egnet model til opfyldelse af de forpligtelser, som konventionen skaber til kriminalisering af tilskyndelse/ hvervning/ oplæring til *terrorist offences*. Dilemmaet må have været, at det er en umulig opgave at konstruere et overskueligt sæt af regler, som på en enkel og klar måde indfanger essensen af de forhold, som er dækket af de separate, globale konventioner, men ikke er egentlige terrorhandlinger.

Det nærmeste, man i strafferetlig sammenhæng kommer en tilsvarende lovgivningsteknik, er i udleveringslovens § 5. Her har man i et vist omfang udelukket afslag på udleveringsbegæring i sager om politiske lovovertrædelser. Dette er sket gradvist ved udvikling af en bestemmelse, der nu med hensyn til sager om udlevering til stater uden for EU henviser til forskellige konventioner. Senest er henvisningen kommet til at omfatte artikler i den europæiske terrorismekonvention som ændret ved 2003 protokollen, der igen henviser til en række separate konventioner, som forpligter deltagerstaterne til at udelukke afslag i sager om politiske forbrydelser. Desuden er konventionerne om terrorbombninger og om finansiering særskilt nævnt, og nu foreslås konventionen om nuklear terrorisme tilføjet. I forarbejderne udleveringsloven hedder det med føje, at det afhænger af en konkret vurdering, om en overtrædelse er omfattet af de opregnede konventionsbestemmelser. Dette kan vel tages som et lakonisk udtryk for en erkendelse af, at de pågældende retsakters beskaffenhed kan indebære særlige fortolkningsproblemer. Retligt set er udlevering ikke en straf, men en foreløbig foranstaltning af straffeprocessuel art som led i international retshjælp. Reelt kan udlevering efter omstændighederne være et særdeles føleligt indgreb, og det er selvsagt ønskeligt med klare regler. Men principielt set indebærer den omtalte ordning ikke, at der opstår et spørgsmål om ansvar eller skærpet ansvar, som ellers ikke forelå. Problemet i en udleveringssag er derimod, om et sådant ansvar rent faktisk kan gøres gældende ved overgivelse af den

anklagede til myndighederne i rette forum, forudsat at der foreligger betryggende retsgarantier. Så selv om en afgørelse vedrørende udlevering kan afhænge af en vanskelig fortolkning af en materiel konventionsbestemmelse, og selv om der skulle ske udlevering i et tvivlsomt grænsetilfælde, vil skyldsspørgsmålet i den sidste ende skulle afgøres efter national lovgivning under iagttagelse af sædvanlige legalitetshensyn, ikke på grundlag af den pågældende konventionsbestemmelse, som ikke er konstituerende for gerningsindholdet i det relevante delikt.

I Justitsministerens lovforslag og ministeriets øvrige akter anvendes gennemgående udtrykket ”terrorhandling” som dækkende *terrorist offence*. Skrivemåden er uheldig, da den er egnet til at give indtryk af, at den foreslåede § 114 a er tiltænkt et mere snævert og dermed oplagt anvendelsesområde, end der reelt er tale om.

Allerede i lovforslagets indledende bemærkninger om forpligtelserne efter konventionen anvendes det ukorrekte udtryk, således at tanken mere entydigt ledes i en bestemt retning, end der er dækning for (afsnittene 1.4 og 1.5). Værre bliver det i et efterfølgende afsnit, der særligt tager sigte på Europarådets konvention (afsnit 2.2). Her hedder det, at konventionen angiveligt ”indebærer en forpligtelse til at kriminalisere visse forberedende handlinger til terrorhandling”, og efterfølgende oplyses det så med henvisning til konventionens præambel, at ”terrorhandling [..] har til formål at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt tvinge en regering eller en international organisation” etc. Det sidste er jo korrekt; men det er sammenkædningen ikke. Igen beredes tanken næsten umærkeligt for den forståelse, at det senere præsenterede forslag til ny § 114 a vedrører ”terrorhandling”, hvad det netop ikke gør. Senere i samme afsnit benyttes udtrykket gang på gang fejlagtigt på samme måde. Først i tredje ombæring gøres der opmærksom på, at der i konventionen er sondret mellem de *acts of terrorism*, som omtales i præambelen, og de *terrorist offences*, som er omfattet af de opregnede konventioner, hvilket ifølge forarbejderne til lovforslaget skulle bevirke den mere vidtgående kriminaliseringspligt (lovforslagets almindelige bemærkninger afsnit 2.4.2.1, s. 25 ff.). Der redegøres ikke for, at dette spørgsmål ved konventionens udarbejdelse var genstand for stor opmærksomhed og divergerende opfattelser.

Beklageligvis er lovforslaget således langt hen ad vejen egnet til at bibringe Folketinget og offentligheden det indtryk, at de forhold, som foreslås kriminaliseret, altid vil knytte sig som forberedende til egentlige terrorhandling.

Det er ganske vist ikke nogen enkel sag let at finde på en dækkende og mundret oversættelse af *terrorist offence*; men så skulle man hellere *enten* lade det oprindelige udtryk stå og ledsage det med en retvisende forklaring *eller* tage konsekvensen af den på dansk anvendte terminologi og problematisere, om en bestemmelse som den foreslåede § 114 a virkelig er nødvendig i lyset af, at straffeloven allerede i kraft af § 114 rummer en bestemmelse om terrorhandling.

8. Den væsentligste betydning af den foreslåede § 114 a er ikke etableringen af særlige strafforhøjelsesgrunde, men at betemmelsen udgør et af to anknytningspunkter for de samtidig foreslåede nye bestemmelser om hvervning (foreslået § 114 c) og oplæring (foreslået § 114 d), den udvidede bestemmelse om støtte og finansiering (nu § 114 a, foreslået § 114 b i ny affattelse), den særlige og meget vidtgående medvirkensregel (nu § 114 b, foreslået § 114 e) samt den eksisterende bestemmelse om offentlig tilskyndelse eller billigelse (§ 136, stk. 1 og 2). De to andre anknytningspunkter for de opregnede bestemmelser er den egentlige terrorismebestemmelse (§ 114 om terrorhandling med terrorforsæt) og bestemmelsen om støtte eller finansiering (foreslået § 114 b i ny affattelse i forhold til nugældende § 114 a).

Herudover er der grund til at påpege, at den foreslåede § 114 a samt de andre opregnede bestemmelser samlet set fungerer som forankringspunkt for en lang række bestemmelser i anden lovgivning, der er afgørende for arten og rækkevidden af de særlige beføjelser som forskellige myndigheder har i relation til sager med berøring til kapitlerne 12 eller 13 i straffeloven. De

ændringer med hensyn til sådanne beføjelser, som lovforslaget også lægger op til, indebærer med andre ord ikke alene omlægninger af procedurer og kompetenceplaceringer. Beføjelsernes anvendelsesområde vil blive væsentligt udvidet i kraft af, at bestemmelserne i §§ 114 ff. kommer til at dække et bredere felt. Hertil kommer, at indførelsen af den foreslåede § 114 a i sammenhæng med de følgende, dertil tilknyttede bestemmelser vil indebære bevislættelser i mangfoldige tænkelige typer af sager om angiveligt forberedende handlinger, hvor det ikke er tilstrækkelig klart, at den ultimative forbrydelse er en egentlig terrorhandling. Dette indebærer ikke alene lettere adgang til domfældelse, men – mindst lige så væsentligt – lettere adgang til foretagelse af foreløbige retsskridt i forbindelse med efterforskning.

I Justitsministeriets notat hed det, at konventionen angiveligt indebærer en forpligtelse til at kriminalisere tilskyndelse/ rekruttering/ oplæring til terrorisme ”selvstændigt”. Det her i anførselstegn gengivne ord er af gode grunde udgået i bemærkningerne til Justitsministerens lovforslag. Her hedder det – i overensstemmelse med ordlyden i andre passager i notatet – at de af konventionen nødvendiggjorte ændringer ”f.eks.” vil kunne gennemføres ved at indsætte selvstændige bestemmelser om rekruttering/ oplæring til ”terrorisme” i straffeloven, hvilket da også er helt korrekt. Redegørelsen i notatet er derimod ikke korrekt, for konventionen stiller ikke krav om implementering ved indførelse af særskilte bestemmelser, der specifikt vedrører forberedende handlinger til terrorisme og de af de separate konventioner omfattede forhold. Forpligtelserne efter konventionen kan i denne henseende udmærket opfyldes ved almindelige bestemmelser med et anvendelsesområde, der dækker bredere end § 114 og den foreslåede § 114 a. I overensstemmelse hermed har Justitsministeriet da også valgt at henholde sig til eksistensen af § 136, stk. 1, som tilstrækkelig til opfyldelse af kravet om kriminalisering af offentlig tilskyndelse.

Det skal særligt bemærkes, at bemærkningerne til lovforslaget ikke indeholder nogen uddybning af, hvordan den foreslåede § 114 a og de dertil knyttede forberedende handlinger forholder sig til menneskeretlige forpligtelser. Det fremgår heller ikke, om danske domstole på det udvidede område skal lade sig vejlede af betragtninger, som dem, der ved udstedelsen af rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme blev tilkendegivet i en erklæring fra Rådet.⁴² I denne blev der bl.a. givet udtryk for, at det ikke er meningen »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«. Spørgsmålet er nu, om der fra tavsheden i det aktuelle lovforslag modsætningsvis kan sluttes, at den, der som led i demonstrationer eller faglige aktioner foretager sig noget, der knytter sig til forhold omfattet af § 114 a, kan ifalde strafansvar efter de tilgrænsende bestemmelser eller blive udsat for indgreb i henhold til retsplejeloven, udlændingeloven, luftfartsloven etc. Svaret blæser i vinden.

9. Det forekommer at være udslag af en overdreven nidkærhed at ville opfylde konventionens kriminaliseringspligter med støtte i en så bogstavelig tolkning, som Straffelovrådet og Justitsministeriet har lagt til grund. Når alt kommer til alt foreligger der faktisk en række tolkningsmomenter, som giver støtte for en mindre formalistisk forståelse af, hvad en ratifikation kræver. Det er selvsagt af yderste vigtighed så vidt muligt at undgå den ekstremt vidtgående kriminalisering og de deraf afledte særdeles brede beføjelser for en række myndigheder, som en vedtagelse af lovforslaget ville indebære.

For det første er det langt fra alle lande i EU, endsige europæiske stater, som har fundet det nødvendigt at lovgive i overensstemmelse med de svenske og de finske eksempler for at opfylde forpligtelserne efter terrorfinansieringskonventionen og resolution 1373.

⁴² Referat af Rådets samling den 6. december 2001, 14845/1/01 DROIPEN 103 CATS 49. Se nærmere Vestergaard, *Tidsskrift for Kriminalret* 1/2006.

For det andet har det væsentlig betydning, at det grundlæggende formål med den europæiske konvention er forebyggelse af ”terrorisme”, sådan som det også udtrykkeligt fremgår af både dens titel, dens præambel, dens operative del⁴³ og den forklarende rapport til konventionen.

For det tredje skal det fremhæves, at selv om der med terminologien i konventionen bevidst er lagt afstand til at betegne de af de separate konventioner omfattede forhold som terrorhandlinger, så retter kriminaliseringspligterne sig dog udtrykkeligt mod visse forberedende handlinger, som kan lede til *terrorist offences*. Tilsvarende tales der om *terrorism*, *terrorist groups*, *terrorist financing* etc. Den valgte terminologi kan kun tages som et blandt flere udtryk for, at konventionens titel og formålsangivelse skal tages alvorligt. Formålet er at forebygge terrorisme, ikke at forholde sig til andre forhold omfattet af de ti separate konventioner, der som udslag af et praktisk betonet kompromis er anvendt som referencepunkter i mangel af bedre grundlag. I lyset heraf kunne det godt have været både forsvarligt og fornuftigt, når der i forarbejderne til lovforslaget gang på gang tales om ”terrorhandlinger” som synonym for *terrorist offences*. Den falske melodi i forarbejderne beror som nævnt på koblingen mellem førstnævnte udtryk og alle forhold omfattet af de opregnede bestemmelser i de globale konventioner. Den sprogbrug, som på dansk har ligget lige for, peger netop i retning af, at dansk ret er tilstrækkelig godt dækket ind med den eksisterende § 114.

For det fjerde fremhæves det i en særskilt artikel om ”betingelser og retsgarantier”, at gennemførelsen, udmøntningen og anvendelsen af kriminaliseringspligterne skal ske med respekt for *menneskeretlige forpligtelser*, under hensyntagen til *proportionalitetsprincippet* samt med udelukkelse af enhver form for *vilkårlighed* eller *diskriminerende eller racistisk behandling*.⁴⁴ I tilslutning hertil må det særligt påpeges, at EMRK artikel 7 bygger på et legalitetsprincip, der fordrer en rimelig grad af klarhed, præcision og forudsigelighed.⁴⁵ I den forklarende rapport betegnes den pågældende artikel som en af nøglebestemmelserne. Det nævnes særskilt, at proportionalitetsprincippet fordrer, at *power or procedure* skal stå i rimeligt forhold til beskaffenheden af og omstændighederne ved lovovertrædelsen. Det samlede regelsæt i lovforslaget er meget langt fra at være i god overensstemmelse med disse forudsætninger, og som et led heri har den foreslåede § 114 a en afgørende betydning.

For det femte skal det påpeges, at konventionen udtrykkeligt knytter det forbehold til kriminaliseringspligten med hensyn til tilskyndelse/ hvervning/ oplæring, at den kun omfatter forsætlige forhold begået uberettiget – *unlawfully*. I den forklarende rapport kan man bl.a. læse, at betydningen af udtrykket *unlawfully* ”afledes” fra den sammenhæng, i hvilken det anvendes, og at det således kan henvise til såvel handlinger foretaget uden fornøden beføjelse hertil som handlinger, der i øvrigt ikke i national ret er dækket af fastlagte ansvarsfrihedsgrunde eller relevante principper. Særlig bemærkelsesværdigt er i den forbindelse en bemærkning i den forklarende rapport om, at de omtalte anvisninger ikke indebærer begrænsninger med hensyn til, hvordan staterne må udmønte begrebet i national ret. Heri ligger der helt klart en indrømmelse ikke alene af frihed i relation til valg af lovteknik, men af frihedsgrader med hensyn til den materielle afgrænsning af strafbare forhold.

For det sjette er det værd at hæfte sig ved baggrunden for og forklaringen på, at konventionen ikke kom til at bygge på den definition af terrorhandlinger, som anvendes i EU. Under forberedelsen af reksakten henstillede Europarådets Parlamentariske Forsamling faktisk CODEXTER til at tilslutte sig den nævnte definition, som før udstedelsen af rammeafgørelsen var

⁴³ Jf. således artikel 2 om konventionens formål.

⁴⁴ Artikel 12. Smh. artikel 3, der tilsvarende fremhæver forudsætningen om respekt for menneskeretlige forpligtelser i relation til den forebyggende indsats.

⁴⁵ For en sammenfatning af praksis ved EMD vedrørende kravet om *lex certa*, se Vestergaard, *UfR* 2004 B.373 ff.

blevet anvendt i en fælles holdning.⁴⁶ I CODEXTER kunne der ikke opnås enighed om at følge anbefalingen, hvilket der kan have været flere mere eller mindre afgørende grunde til, herunder at EU-landene udgør mindre end halvdelen af medlemslandene i Europarådet, hvilket kan have bevirket forskelle i positionerne af politiske, regionalt og nationalt bestemte årsager. Den quasi-officielle begrundelse kan læses i den forklarende rapport, hvor det oplyses, at mandatet ikke rettede sig mod udarbejdelse af en samlet konvention om terrorisme, men snarere et specifikt instrument med begrænset anvendelsesområde.⁴⁷ I lyset heraf nærmer det sig det absurde at opfatte kriminaliseringspligten sådan, at den også omfatter forberedende handlinger af endog fjernere beskaffenhed i tilknytning til ikke blot egentlige terrorhandlinger, men også de øvrige forhold omfattet af de separate konventioner. Det har simpelthen ikke været formålet med konventionen. Dennes fokus er på tilskyndelse/ hvervning/ oplæring til terrorisme, ikke på alt muligt andet.

10. Med hensyn til den funktion, som den foreslåede § 114 a har som hjemmelsgrundlag for strafforhøjelsesgrunde, har Straffelovrådet anført, at ordningen vil kunne skabe en bedre harmoni mellem strafferammerne for “selve terrorhandlingerne” og de strafferammer, der bør gælde for bistandsforbrydelserne. For sidstnævnte er maksimum gennemgående fængsel indtil 10 år, for visse forhold fængsel indtil 6 år, jf. de foreslåede §§ 114 b-114 e.

Den nævnte begrundelse bygger på en helt logisk betragtningssåde, hvilket ikke indebærer, at den er holdbar, for udgangspunktet er forkert. Strafferammerne for bistandsforbrydelserne i de gældende §§ 114 a og 114 b er sat så højt som fængsel indtil 10 år, hhv. 6 år, netop fordi forholdene knytter sig til egentlige terrorhandlinger, sådan som disse er defineret i § 114. Nu foreslås det så at knytte dem – samt nogle yderligere bistandsforbrydelser – til forhold, som netop *ikke* er egentlige terrorhandlinger, idet man samtidig uden nærmere overvejelser bevarer det hidtidige straffeniveau for bistandsforbrydelserne. På den baggrund virker det selvfølgelig logisk at hæve straffeniveauet for de tilgrænsende forhold omfattet af den foreslåede § 114 a; man kunne jo lige så vel have valgt at foreslå lavere strafferammer for bistandsforbrydelserne i de tilfælde, hvor de ikke knyttede sig til egentlige terrorhandlinger.

Det virker ærlig talt ikke overbevisende, at man nu pludselig er kommet til den overbevisning, at de foreslåede strafskærpelser “er udtryk for, at der nu ses med større alvor på sådanne forbrydelser”. Det var der i hvert fald ingen, der gjorde gældende, da man for et par år siden gennemhøglede straffelovens strafferammer, hvilket i øvrigt gav Folketinget anledning til en række skærpelser. Det er en kendsgerning, at der ses med større alvor på terrorhandlinger, hvilket jo mindsanten allerede er kommet til klart udtryk med den første anti-terrorepakke. Men her handler det jo netop ikke om terrorhandlinger, men andre forhold omfattet af international lovgivning.

Lovforslaget efterlader det klare indtryk, at udformningen af den foreslåede § 114 a som en bestemmelse vedrørende strafforhøjelse er et kunstgreb, som er taget i anvendelse af andre grunde, nemlig for at få skabt en knage, som de foreslåede nye bistandsforbrydelser kan hænges op på.

Særlig meningsløst kan det forekomme, at flere af de i den foreslåede § 114 a opregnede delikter i forvejen har livstid i strafferammen.

Skulle man virkelig mene, at det er velbegrundet at indføre strafforhøjelsesgrunde for de af de relevante konventioner omfattede forhold, og var det bare det, der var formålet, kunne man meget vel klare sig med en almindelig bestemmelse i straffelovens 10. kapitel, f.eks. som § 85, der for tiden ikke er i brug. Ordlyden kunne f.eks. være således.

⁴⁶ Jf. Parliamentary Recommendation 1550 (2002). I en udtalelse om konventionsudkastet fra kommissæren for menneskerettigheder, Alvaro Gil-Robles, gentog han sin støtte til tanken om en generel europæisk konvention med en almen definition af terrorisme.

⁴⁷ Se nærmere *Explanatory Report* para. 48.

§ 85. Straffen kan overstige den højeste for lovovertrædelsen foreskrevne straf med indtil det halve, når handlingen klart er omfattet af mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at kriminalisere den.

11. I lyset af ovenstående anbefales det at afstå fra gennemførelse af den foreslåede § 114 a, da en sådan bestemmelse er såvel unødvendig som mere ubestemt og vidtgående, end godt er. Hvis det fastholdes, at tilslutning til den europæiske konvention forudsætter indførelse af en sådan bestemmelse, er dette udtryk for, at det grundliggende problem knytter sig til selve konventionen, som det derfor må frarådes at ratificere. På nuværende tidspunkt har ingen af medlemslandene ratificeret, og mere end en fjerdedel af dem har end ikke undertegnet konventionen, herunder lande som Frankrig, Tyskland, Irland, Schweiz og Norge. Danmark behøver ikke at forhaste sig, men kan med fordel afvente resultatet af overvejelserne i andre lande.

Hvervning og oplæring

12. Justitsministerens lovforslag omfatter to nye bestemmelser om henholdsvis hvervning og oplæring til handlinger omfattet af den egentlige terrorismebestemmelse i § 114 eller af den nye, ”uegentlige” terrorismebestemmelse i den foreslåede § 114 a.

En stat, der forpligter sig efter den nye konvention, skal som nævnt kriminalisere rekruttering og oplæring til terrorisme mv.⁴⁸ Lovforslaget tager udgangspunkt i den helt korrekte opfattelse, at disse pligter ”i et vist omfang” kan anses for opfyldt i kraft af den gældende bestemmelse i § 114 b. Med lovforslaget undergår denne overmåde vidtgående bestemmelse en sproglig forenkling og flyttes til § 114 e, der retter sig mod den, som ”i øvrigt fremmer virksomheden for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå” handlinger omfattet af de foranstående paragraffer.⁴⁹ I lyset heraf konstaterer Justitsministeriet, at rekruttering til terrorisme således vil kunne straffes i visse tilfælde, nemlig når der er tale om at hverve en person til en handling, der er omfattet af de i paragraffen citerede bestemmelser, og ”der samtidig er tale om en situation, hvor der rekrutteres til en organisation eller gruppe med henblik på at medvirke til, at en eller flere terrorhandlinger begås af organisationen eller gruppen.” I fortsættelse heraf hedder det så, at paragraffen ikke omfatter tilfælde, hvor en person ”hverves til at begå terrorhandlinger, uden at den pågældende derved samtidig medvirker til at fremme den kriminelle virksomhed eller det fælles formål for en terrorgruppe”. En tilsvarende redegørelse gives med hensyn til strafansvar for oplæring. Ministeriet konkluderer i begge henseender, at dansk ratifikation af konventionen derfor vil nødvendiggøre en ændring af straffeloven på de nævnte punkter.

Straffelovrådet erklærede sig uden at gå ind i nærmere overvejelser enig i Justitsministeriets redegørelse, dog med den tilføjelse, at kriminaliseringspligten opfyldes ved den almindelige medvirkensbestemmelse i straffelovens § 23 sammenholdt med § 21, ”i det omfang, der er tale om hvervning eller oplæring til konkretiserede terrorhandlinger”.⁵⁰

Lovforarbejderne er på dette punkt usædvanlig uklare og knappe.⁵¹ Det henstår som ganske uvist, hvad det egentlig er for en del af konventionsforpligtelserne, der ikke er opfyldt med de

⁴⁸ Konventionens artikler 6 og 7.

⁴⁹ Den foreslåede bestemmelser er stadig unødigt vidtgående, se Vestergaard, *Tidsskrift for kriminalret* 1/2006. I svensk ret har man således klaret sig med de almindelige regler om forsøg og medvirken. Andre steder har man fornuftigvis valgt at knytte an til forbud mod deltagelse i en terrorgruppe.

⁵⁰ I øvrigt indeholder Straffelovrådets betænkning en mindretalsudtalelse fra professor Vagn Greve, der foreslår at kræve kvalificeret forsæt i form af hensigt. Problemet ligger snarere i spørgsmålet om den fornødne konkretisering af forsættet.

⁵¹ Hertil kommer, at der også i denne sammenhæng tales om ”terrorhandlinger”, selv om både konventionsbestemmelserne om hvervning og oplæring, straffelovens gældende § 114 b samt de af Justitsministeriet foreslåede bestemmelser vedrører forhold med tilknytning til lovovertrædelser, der *ikke* nødvendigvis er terrorhandlinger.

gældende bestemmelser. En nærmere afklaring heraf har væsentlig betydning, når det tages i betragtning, at der er tale om kriminalisering af forhold, som kan have en særdeles fjern tilknytning til de terrorhandlinger, som det grundlæggende drejer sig om at forebygge – og efter lovforslaget ovenikøbet også til nogle mere eller mindre beslægtede lovovertrædelser på et temmelig ubestemt område.

Justitsministeriets bemærkninger kan sigte til to helt forskelligartede problemstillinger. Den ene har at gøre med spørgsmålet om det eventuelle behov for kriminalisering af forberedende handlinger til enkeltmandsvirksomhed, idet den eksisterende bestemmelse om fremme af terrorhandlinger samt om støtte mv. til sådanne⁵² alene omfatter fremme af en gruppes virksomhed. Den anden problemstilling vedrører spørgsmålet om mulige forudsætninger vedrørende konkretisering af hververens/ læremesterens forsæt i relation til den ultimative terrorhandling – og efter forslaget tillige andre *terrorist offences*. At dømme efter sammenhængen i de nævnte bemærkninger samt det forhold, at lovforslaget lægger op til udvidelser, der indebærer kriminalisering af forberedende handlinger til enkeltmandsvirksomhed, er det mest nærliggende at antage, at de knytter sig til førstnævnte problemstilling; men sikkert er dette på ingen måde, og lovgiver er ikke ret godt tjent med en så kryptisk forklaring om, hvad det er, de gældende bestemmelser ikke omfatter.

13. Artikel 6 om *recruitment for terrorism* skaber en pligt til kriminalisering af to former for hvervning. Den ene drejer sig om at hverve en person til ”at begå eller deltage i begåelsen af” *a terrorist offence*. Den anden drejer sig om at hverve en person til at slutte sig til en gruppe for at bidrage til, at gruppen begår en eller flere *terrorist offences*. Som påpeget af Straffelovrådet er disse former for hvervning allerede strafbare i kraft af de almindelige regler om medvirken og forsøg, hvis der er tale om fornøden konkretisering af en *terrorist offence*.⁵³ Det kan derfor tænkes, at tanken med bemærkningerne i forarbejderne til lovforslaget har været at pege på et behov for kriminalisering af hvervning til aktiviteter, som hververen ikke har gjort sig særlig konkrete forestillinger om, endsige kommunikeret særlig specifikt eller entydigt om til den hvervede.

Samme problemstilling rejser sig i relation til konventionens artikel 7 om *training for terrorism*. Her drejer det sig om at oplære nogen med henblik på at vedkommende ved hjælp af den tillærte teknik begår eller bidrager til begåelsen af *a terrorist offence*.

Det virkelig springende punkt, for så vidt angår de i konventionen indeholdte forpligtelser til kriminalisering, er, hvorledes der for de nye typer af delikter kan eller skal fastlægges et eller andet krav om konkretisering af de strafværdige aktørers forsæt med hensyn til den eller de *terrorist offences*, som tilskyndelsen/ hvervningen/ oplæringen retter sig imod. Dette spørgsmål blev ikke gjort til genstand for nærmere overvejelser i CODEXTER. På den ene side var det helt klart ikke tanken at begrænse ansvaret til forhold rettet mod en *terrorist offence*, som den, der tilskynder, hverver eller oplærer nogen allerede i sin bevidsthed har konkretiseret fuldt ud med hensyn til gerningstype, tid, sted, udførelsesmåde mv. Sådanne forhold er vel allerede i det store hele strafbare i alle deltagende stater. Omvendt giver det imidlertid meget lidt mening at forestille sig, at en aktør kan ifalde ansvar, uden at vedkommende i det mindste har gjort sig forestillinger om en eller flere gerningstyper, som i den sidste ende kunne komme til udførelse.

Hvis man ligefrem følger Justitsministeriets tankegang om at knytte an til alle forhold omfattet af de separate konventioner i bilaget til den europæiske konvention, må rette vedkommendes forestillinger i det mindste knytte sig til en eller flere gerningstyper på listen over

⁵² Dvs. § 114 b, som efter lovforslaget bliver til § 114 e og samtidig udvides til bl.a. at omfatte fremme af enkeltmandsvirksomhed.

⁵³ Det er vel at mærke hos hververen, der skal foreligge fornøden konkretisering, ikke den hvervede. Spørgsmålet ses ikke drøftet i forarbejderne.

terrorist offences. Denne kan ovenikøbet variere fra stat til stat, da der kan tages forbehold over for ikke ratificerede instrumenter. Hvis en stat ikke har tilsluttet sig konventionen om terrorfinansiering, vil en person i den pågældende stat således straffrit kunne oplære nogen i finansielle transaktioner, som er beregnet på anvendelse af en terrorgruppe, uden at denne stat tilsidesætter kriminaliseringspligten.

Det kan ikke være tanken med konventionens kriminaliseringspligter, at den, der tilskynder/ hverver/ oplærer, skal kunne ifalde strafansvar i tilfælde, hvor vedkommende påvirker nogen til noget helt uspecifikt inden for det brede felt af gerningstyper, som er omfattet af enten en definition på egentlige terrorhandlinger eller af konventionens liste over tilgrænsende lovovertrædelser. I så fald ville det skulle være strafbart at opildne en person til på et eller andet tidspunkt i en eller anden sammenhæng på en eller anden måde og et eller andet sted at begå eller medvirke til en eller anden af de mangfoldige mulige former for *terrorist offences*. Dette kan naturligvis ikke være meningen. Den ultimative tillem্পning af en sådan ordning ville selvsagt ikke blot være ekstremt vidtgående, men indebære åbenbar risiko for misbrug til overdreven meningskontrol. Og det ville blive ganske vanskeligt eller snarere umuligt at definere et fornuftigt bevisstema.

En vis støtte for, at konventionen bygger på forestillinger om, at der kræves en vis konkretisering med hensyn til gerningstype, kan måske findes i de anvendte formuleringer i de relevante bestemmelser. Der tales gennemgående i bestemt form om *a terrorist offence* og om *one or more [such] offences*. Det kan næppe siges med sikkerhed, at der heri er indbygget en forudsætning om, at gerningsmanden, dvs. hververen etc., har sin opmærksomhed rettet mod en specifik gerningstype, og at dette på en objektivt mere eller mindre manifest måde er kommet til udtryk i vedkommendes handlinger. Men det ville give langt mere og bedre mening end den modsatte antagelse. I hvert fald har man ikke anvendt udtryk som *some [kind of] terrorist offence* eller lignende mere ubestemte vendinger.⁵⁴

Jeg kender ikke forklaringen på, at disse spørgsmål ikke er taget op til nærmere drøftelse i den forklarende rapport til konventionen. Det er nærliggende at gætte på, at det ville have givet for store vanskeligheder at belyse og opnå fornøden konsensus om disse spørgsmål i komitéen, som efter alt at dømme var under et gevaldigt pres for i alt hast at præsentere et resultat, der kunne forventes at have både signalværdi og berettigelse ved at skabe *added value* i bekæmpelsen af den internationale terrorisme. En tydeliggørelse af kravene til konkretisering ville skabe risiko for enten at demonstrere, hvor vidtgående konventionens forpligtelser er og især ville være, hvis kravene blev sat meget lempeligt, eller at udvande konventionen, hvis kravene blev udformet mere strikte, således at bestemmelseernes anvendelsesområde derved blev mærkbart indskrænket. Under alle omstændigheder er der tale om en vanskelig problemstilling, som er uløseligt forbundet med tendensen til at kriminalisere forhold med en forholdsvis fjern tilknytning til de handlinger, som grundlæggende søges modvirket.

Det ville have været ønskeligt, hvis der til grund for Justitsministerens lovforslag havde ligget nogle nærmere overvejelser vedrørende den omtalte problemstilling. Folketinget har krav på at få en forklaring på, hvordan forslagsstilleren opfatter konventionens krav på dette vigtige punkt. Det forekommer ganske voveligt helt at overlade til de retsanvendende myndigheder at afklare, med hvilken art og grad af konkretisering det efter dansk ret skal forudsættes, at en person har foretaget af de pågældende handlinger, for at vedkommende vurderes at have gjort sig skyldig i overtrædelse af de nye regler.

Med rimelige krav til konkretisering af forsættet kan den del af de foreslåede bestemmelser i § 114 c og § 114 d, der handler om hvervning/ oplæring til at begå eller fremme bestemte handlinger udgå som overflødige. Den del af § 114 c, der vedrører hvervning til en vis gruppe eller

⁵⁴ Smh. bemærkningerne nedenfor om strl. § 136, stk. 1, der uspecifikt kriminaliserer offentlig tilskyndelse til "forbrydelse".

sammenslutning, må i en eller anden form indføres for at opfylde forpligtelserne efter konventionen; det kunne bedst ske ved at hægte et sådant gerningsindhold på bestemmelser, som jeg Tidsskrift for Kriminalret 1/2006 har foreslået med udgangspunkt i et forbud mod deltagelse i en terrorgruppe.

14. Tilsvarende gør problemstillingen vedrørende konkretisering sig gældende med hensyn til konventionens artikel 5 om *public provocation to commit a terrorist offence*. Justitsministeriet har lagt til grund, at pligten til at kriminalisere ytringer omfattet af artikel 5 må anses for opfyldt ved bestemmelsen i straffelovens § 136, stk. 1, om offentlig tilskyndelse til ”forbrydelse”. Hverken Justitsministeriet eller Straffelovrådet har dog fundet anledning til en nærmere drøftelse af, hvad der efter denne bestemmelse egentlig kræves med hensyn til konkretisering. Justitsministeriets tilkendegivelser om spørgsmålet siden fremlæggelsen af den første anti-terrorpakke har været vekslende og temmelig diffuse. Der er da heller ikke væsentlige fortolkningsbidrag at hente i litteraturen; men bestemmelsens forarbejder kan tages til indtægt for et overordentlig vidt anvendelsesområde. Den er kun anvendt en enkelt gang i trykt praksis.⁵⁵ I lyset heraf kan der være anledning til at citere Torp: ”Og for så vidt paragraffens samtlige udtryk også kan ramme den ganske abstrakte retfærdiggørelse og forherligelse af forbrydelser eller forbrydere – fortidige eller fremtidige – vil en så vidtgående bestemmelse medføre fare for betænkelige indgreb i ytringsfriheden og åbne døren for vilkårlig forfølgelse”.⁵⁶

15. Afslutningsvis skal det kort nævnes, at det aktuelle lovforslag indeholder bestemmelser om at ”lade sig” hverde eller oplære til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a. Den europæiske konvention forpligter ikke til en sådan kriminalisering, som i lovforarbejderne blot begrundes med nogle intetsigende bemærkninger om, at det som modstykke til kriminaliseringen af hvervning og oplæring angiveligt er ”naturligt” at gøre det strafbart at ”lade sig hverde eller oplære til at begå terrorhandlinger”, og at det er i overensstemmelse med den generelle tendens til at fremrykke det strafferetlige værn mod terrorhandlinger. Bemærkningerne indeholder ikke ét ord om, hvad der efter forslaget skal til for at straffe den, der, fordi handlingen ikke er tilstrækkeligt konkretiseret, ikke kan straffes efter reglerne om forsøg. Det er svært at forestille sig en fornuftig afgrænsning af gerningsholdene og beviskravene i sager om sådanne forhold, uden at anvendelsesområdet for de foreslåede bestemmelser bliver ekstremt ubestemt og vidtgående. Det er ingen tilfældighed, at andre europæiske lande afstår fra at indføre sådanne bestemmelser.

⁵⁵ U 1938.407 Ø. Den domfældte blev i øvrigt også dømt for overtrædelse af strl. § 140 ved angreb mod jødiske trosfærdomme i den aktuelt omtalte dom for blasfemi, jf. U 1938.419 Ø.

⁵⁶ U II, strl. bet. 1917, mot. s. 133.