

Skitse til udformning af straffelovens bestemmelser om bekæmpelse af terrorisme

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

Ved Retsudvalgets høring dags dato om terrorbekæmpelse viste formanden for udvalget mig den venlighed at spørge, om jeg kunne anvise en anden og bedre lovteknik end den, der er anvendt i straffelovens §§ 114 ff. og ændringsforslagene i det aktuelle lovforslag L 217. I det følgende vil jeg i korthed skitsere grundtrækkene i en sådan model, som forhåbentlig kan tjene til inspiration.

Straffelovens bestemmelser om terrorisme kan mere tilfredsstillende skrives med udgangspunkt i et andet paradigme end det, der blev taget i anvendelse ved gennemførelsen af den første anti-terrorpakke. Det gammelkendte korpsforbud kunne således have dannet mønster. Før indførelsen i 2002 af den nugældende § 114 rummede samme paragraf den bestemmelse, som nu er delt op og viderført i § 114 c og § 114 d.¹ Den mest relevante del af det gamle korpsforbud er det, der nu står i § 114 c.

§ 114 c. Den, som, uden at forholdet omfattes af §§ 114-114 b, deltager i eller yder væsentlig økonomisk eller anden væsentlig støtte til korps, gruppe eller sammenslutning, der har til hensigt ved magtanvendelse at øve indflydelse på offentlige anliggender eller fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen, straffes med fængsel indtil 6 år.

En lignende lovgivningsteknik er også anvendt i bl.a. tysk strafferet, hvor man dels har en generel bestemmelse om støtte til eller deltagelse i en kriminel forening,² dels en mere specifik bestemmelse vedrørende tilsvarende aktiviteter i tilknytning til en terrorgruppe.³ De væsentlige dele af bestemmelsen om terroristiske sammenslutninger er gengivet nedenfor. I sin helhed er den ikke let læst, bl.a. fordi den henviser til andre bestemmelser i den tyske straffelov, og bestemmelsen er efterhånden blevet ganske kompliceret, bl.a. som følge af tilføjelser i forbindelse med implementeringen af rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme. I den forbindelse blev det nuværende stk. 2 indført. Dette er en pendant til § 114 i den danske straffelov, og jeg har udeladt dette stykke i nedenstående uddrag, da bestemmelsens grundstruktur så træder bedre frem. I sin oprindelige form var bestemmelsen mere enkelt og logisk opbygget, og strukturen kan tillempes i dansk ret uden unødige komplikationer. Bestemmelsen gengives i sin helhed på sidste side nedenfor.

En tilsvarende skrivemåde ville være fuldt tilstrækkelig til at opfylde forpligtelserne vedrørende gerningsbeskrivelser og strafferammer i henhold til rammeafgørelsen af 2002 om bekæmpelse af terrorisme, og den ville oven i købet bedre end den første anti-terrorpakke opfylde kravene om kriminalisering af deltagelse og ledelse samt om strafferammerne herfor.⁴

¹ I det aktuelle lovforslag flyttes disse bestemmelser for at skabe plads til den foreslåede nye § 114 a samt de foreslåede nye bestemmelser om hvervning og oplæring, således at § 114 c efter forslaget bliver til § 114 f og § 114 d bliver til § 114 g.

² StGB § 129.

³ StGB § 129 a.

⁴ Se nærmere min artikel "Strafferetlig lovgivning om bekæmpelse af terrorisme", *Tidsskrift for Kriminalret* 1/2006 s. 2-13. Artiklen er sendt til Folketingets Retsudvalg den 27. januar 2006 og er optaget som bilag 12 til lovforslag L 217.

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. Og endelig kunne hvervning til terrorisme kriminaliseres på en mere enkel og præcis måde end med forslaget i den nye anti-terrorpakke,⁵ se det nedenfor skitserede forslag til § 114 u.

§ 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.

Stk. 2. Ved terrorhandlinger forstås magtanvendelse med det formål at forstyrre den grundlæggende samfundsorden eller i øvrigt øve indflydelse på væsentlige samfundsanliggender ved
at skræmme en befolkning i alvorlig grad, eller
at udøve tvang over for en dansk eller udenlandsk myndighed eller organisation.

Stk. 3. Ledelse af en terroristgruppe straffes med fængsel indtil 16 år. Ved en terroristgruppe forstås en sammenslutning af personer, der har som formål

§ 114 y. Begås nogen af de i § 114 x, stk. 2, omhandlede forbrydelser, 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.

§ 114 u. Den, der hverver nogen til en terroristgruppe, straffes med fængsel indtil 6 år. For forhold af mere systematisk eller organiseret beskaffenhed eller i øvrigt under særligt skærpene omstændigheder er straffen fængsel indtil 10 år.

En bestemmelse om oplæring til terrorisme skal ikke nødvendigvis knyttes til forbuddet mod deltagelse i, lederskab af og hvervning til en terrorgruppe, men kunne i overensstemmelse med Europarådets konvention med fordel udformes noget i retning af følgende:

§ 114 v. Den, der giver en anden anvisninger på udarbejdelse eller brug af eksplosiver, skydevåben eller andre våben, skadelige eller farlige stoffer, eller på andre særlige metoder eller teknikker med viden om, at modtageren har til hensigt at anvende de tilvejebragte færdigheder til at udføre en af § 114 x, stk. 2, omfattet handling, straffes med fængsel indtil 6 år. For forhold af systematisk eller organiseret beskaffenhed eller i øvrigt under særligt skærpene omstændigheder er straffen fængsel indtil 10 år.

Med en sådan skriveteknik vil det kunne opnås,

- *at* der for handlingstyper af varierende strafværdighed er foreskrevet differentierede strafferammer;

⁵ En kritik af lovforslag L 217, se min artikel Det strafferetlige værn mod terrorisme – nye konventionsforpligtelser mv., *Tidsskrift for Kriminalret* 4/2006. Artiklen er sendt til Folketingets Retsudvalg den 2. maj 2006 og er optaget som bilag 23 til lovforslag L 217.

- at deltagelse i og ledelse af en terrorgruppe er kriminaliseret, som foreskrevet i rammeafgårelsen om bekæmpelse af terrorisme; samt
- at hvervning og deltagelse kriminaliseres som foreskrevet i Europarådets 2005 konvention om forebyggelse af terrorisme.

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.

Rækkevidden og den konkrete fortolkning af de her foreslåede bestemmelser kan give anledning til tvivl, men slet ikke i en grad som det, der gør sig gældende, for så vidt angår de med anti-terrorpakken i 2002 indførte paragraffer og – i endnu højere grad – de i det aktuelle lovforslag 217 foreslåede nye bestemmelser. Deri tilsigtes det at dække fjerne og diffuse former for bidrag til kernen i de aktiviteter, som søges modvirket, nemlig terrorhandlinger som sådanne. Dette sker imidlertid på en unødigt kompliceret måde med uklare og svært læselige beskrivelser af det kendetegnende for en terrorgruppe, nemlig et særligt beredskab til at begå handlinger som dem i den nugældende § 114.

Som påpeget i forbindelse med Retsudvalgets høring er den strafferetlige del af det aktuelle lovforslag L 217 præget af betydelige uklarheder, og forslaget er unødigt vidtgående. Det anbefales kraftigt at afstå fra gennemførelse af den foreslåede § 114 a. På nuværende tidspunkt har ingen af Europarådets medlemslande ratificeret den nye konvention om forebyggelse af terrorisme, og mere end en fjerdedel af dem har end ikke undertegnet konventionen, herunder lande som Frankrig, Tyskland, Irland, Schweiz og Norge. Danmark kan med fordel afvente resultatet af overvejelserne i andre lande.

Den aktuelle anti-terrorpakke er blevet udarbejdet under indtryk af et stærkt politisk pres. Den strafferetlige del af lovforslag L 217 er blevet til inden for en meget snæver tidsramme, som ikke har givet Justitsministeriet, Straffelovrådet, Retsudvalget og offentligheden mulighed for at overveje vanskelige spørgsmål på en forsvarlig måde. Det haster imidlertid ikke med gennemførelsen af denne del af lovforslaget, da straffeloven allerede indeholder ganske vidtgående bestemmelser om terrorisme. Der er tid til at foretage nærmere undersøgelser af, hvordan der lovgives om disse spørgsmål på en måde, der både tilgodeser hensynet til en effektiv bekæmpelse af terrorisme og hensynet til borgernes retssikkerhed.

Jeg er overbevist om, at der kan rejses indvendinger mod ovenstående skitse. Men jeg er lige så overbevist om, at sådanne indvendinger ikke har lige så stor vægt som dem, der kan rettes mod de eksisterende bestemmelser og den strafferetlige del af det aktuelle lovforslag.

Jeg står selvsagt gerne til rådighed, hvis der er behov for en uddybning af ovenstående.

Med venlig hilsen,

Jørn Vestergaard

129a

[UDDRAG]

Bildung terroristischer Vereinigungen

(1) Wer eine Vereinigung gründet, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind,

1. Mord (§ 211) oder Totschlag (§ 212) oder Völkermord (§ 6 des Völkerstrafgesetzbuches) oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit (§ 7 des Völkerstrafgesetzbuches) oder Kriegsverbrechen (§§ 8, 9, 10, 11 oder § 12 des Völkerstrafgesetzbuches) oder

2. Straftaten gegen die persönliche Freiheit in den Fällen des § 239a oder des § 239b

zu begehen, oder wer sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft.

[2-3]

(4) Gehört der Täter zu den Rädelsführern oder Hintermännern, so ist in den Fällen der Absätze 1 und 2 auf Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren, in den Fällen des Absatzes 3 auf Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren zu erkennen.

(5) Wer eine in Absatz 1, 2 oder Absatz 3 bezeichnete Vereinigung unterstützt, wird in den Fällen der Absätze 1 und 2 mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren, in den Fällen des Absatzes 3 mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Wer für eine in Absatz 1 oder Absatz 2 bezeichnete Vereinigung um Mitglieder oder Unterstützer wirbt, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

[6-9]

129a

Bildung terroristischer Vereinigungen

(1) Wer eine Vereinigung gründet, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind,

1. Mord (§ 211) oder Totschlag (§ 212) oder Völkermord (§ 6 des Völkerstrafgesetzbuches) oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit (§ 7 des Völkerstrafgesetzbuches) oder Kriegsverbrechen (§§ 8, 9, 10, 11 oder § 12 des Völkerstrafgesetzbuches) oder
2. Straftaten gegen die persönliche Freiheit in den Fällen des § 239a oder des § 239b
3. (weggefallen)

zu begehen, oder wer sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer eine Vereinigung gründet, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind,

1. einem anderen Menschen schwere körperliche oder seelische Schäden, insbesondere der in § 226 bezeichneten Art, zuzufügen,
2. Straftaten nach den §§ 303b, 305, 305a oder gemeingefährliche Straftaten in den Fällen der §§ 306 bis 306c oder 307 Abs. 1 bis 3, des § 308 Abs. 1 bis 4, des § 309 Abs. 1 bis 5, der §§ 313, 314 oder 315 Abs. 1, 3 oder 4, des § 316b Abs. 1 oder 3 oder des § 316c Abs. 1 bis 3 oder des § 317 Abs. 1,
3. Straftaten gegen die Umwelt in den Fällen des § 330a Abs. 1 bis 3,
4. Straftaten nach § 19 Abs. 1 bis 3, § 20 Abs. 1 oder 2, § 20a Abs. 1 bis 3, § 19 Abs. 2 Nr. 2 oder Abs. 3 Nr. 2, § 20 Abs. 1 oder 2 oder § 20a Abs. 1 bis 3, jeweils auch in Verbindung mit § 21, oder nach § 22a Abs. 1 bis 3 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen oder
5. Straftaten nach § 51 Abs. 1 bis 3 des Waffengesetzes

zu begehen, oder wer sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, wenn eine der in den Nummern 1 bis 5 bezeichneten Taten bestimmt ist, die Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen, und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen kann.

(3) Sind die Zwecke oder die Tätigkeit der Vereinigung darauf gerichtet, eine der in Absatz 1 und 2 bezeichneten Straftaten anzudrohen, ist auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu erkennen.

(4) Gehört der Täter zu den Rädelsführern oder Hintermännern, so ist in den Fällen der Absätze 1 und 2 auf Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren, in den Fällen des Absatzes 3 auf Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren zu erkennen.

(5) Wer eine in Absatz 1, 2 oder Absatz 3 bezeichnete Vereinigung unterstützt, wird in den Fällen der Absätze 1 und 2 mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren, in den Fällen des Absatzes 3 mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Wer für eine in Absatz 1 oder Absatz 2 bezeichnete Vereinigung um Mitglieder oder Unterstützer wirbt, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

(6) Das Gericht kann bei Beteiligten, deren Schuld gering und deren Mitwirkung von untergeordneter Bedeutung ist, in den Fällen der Absätze 1, 2, 3 und 5 die Strafe nach seinem Ermessen (§ 49 Abs. 2) mildern.

(7) § 129 Abs. 6 gilt entsprechend.

(8) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten kann das Gericht die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, und die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, aberkennen (§ 45 Abs. 2).

(9) In den Fällen der Absätze 1, 2 und 4 kann das Gericht Führungsaufsicht anordnen (§ 68 Abs. 1).