



## Justitsministeriet

Lovafdelingen

Kontor: Strafferetskontoret  
Sagsnr.: 2006-792-0214  
Dok.: JSM40286

### Besvarelse af spørgsmål nr. 274 af 3. marts 2006 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del).

#### Spørgsmål:

”Ministeren bedes kommentere henvendelse af 27. februar 2006 fra Jørn Vestergaard, Det Juridiske Fakultet København vedr. artikel til Tidsskrift for Kriminalret ”Strafferetlig lovgivning om bekæmpelse af terrorisme”, jf. REU alm. del – bilag 440.”

#### Svar:

Jørn Vestergaards artikel vedrører de ændringer i straffeloven, der blev foretaget ved lov nr. 378 af 6. juni 2002, kaldet anti-terrorpakken. Jørn Vestergaards hovedsynspunkt er, at Danmarks internationale forpligtelser ikke nødvendiggjorde den anvendte lovgivningsmetode, og at lovændringerne har medført en uklar retstilstand og er unødigt vidtgående.

1. I artiklen anfører Jørn Vestergaard indledningsvis, at lovgivningsprocessen i forbindelse med antiterrorpakken efter hans opfattelse var utilfredsstillende, idet lovgivningen unødigt blev ”jaget igennem”.

Justitsministeriet skal hertil bemærke, at den daværende regering tog initiativ til antiterrorpakken i lyset af terrorangrebene mod USA den 11. september 2001 og i lyset af en række internationale initiativer med henblik på at sikre en mere effektiv terrorbekæmpelse. Et udkast til det pågældende lovforslag var sendt i høring, da der blev afholdt valg til Folketinget i november 2001. Efter valget fremsatte den nye regering lovforslag på grundlag af lovudkastet og de modtagne høringssvar. Lovforslaget blev fremsat i december 2001, og det blev vedtaget af et bredt flertal i Folketinget den 31. maj 2002, bl.a. efter at Retsudvalget havde afholdt en offentlig høring om lovforslaget.

2. Jørn Vestergaard kritiserer udformningen af bestemmelsen om terrorisme i straffelovens § 114, der er udformet i lyset af en EU-rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme. Efter Jørn Vestergaards opfattelse kunne forpligtelserne efter denne rammeafgørelse have været opfyldt på andre måder, og han finder, at den lovtekniske løsning, der er valgt – at formulere bestemmelsen i det væsentlige som i rammeafgørelsen – er uheldig, fordi rammeafgørelsen benytter brede og vage vendinger.

Justitsministeriet skal hertil bemærke, at medlemsstaterne efter artikel 1 i den pågældende EU-rammeafgørelse er forpligtede til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at visse nærmere angivne handlinger under visse omstændigheder betragtes som terrorhandlinger.

Justitsministeriet er enig i, at forpligtelsen til særskilt at kriminalisere de opregnede handlinger som terrorhandlinger ikke indebærer, at der skal anvendes én bestemt lovteknisk løsning ved gennemførelsen af rammeafgørelsen i national ret. I den kommenterede høringsoversigt, som blev udarbejdet til brug for Retsudvalgets behandling af det pågældende lovforslag, anførte Justitsministeriet således, at en anden mulighed kunne være at indføre forhøjede strafferammer for hver enkelt af de handlinger, der er nævnt i rammeafgørelsen, for så vidt angår tilfælde, hvor handlingen begås med det særlige terrorismeforsæt, jf. nedenfor. Justitsministeriet fandt imidlertid, at det var en enklere løsning at udforme én samlet bestemmelse om terrorisme, og at man med en formulering af bestemmelsen, der lå tæt op ad rammeafgørelsens formulering, bedst sikrede en korrekt gennemførelse af forpligtelsen efter rammeafgørelsen.

I straffelovens § 114, stk. 1, opregnes i overensstemmelse hermed en række kendte forbrydelser, der skal betragtes som terrorhandlinger, hvis de begås med forsæt til enten at skræmme en befolkning i alvorlig grad, eller med forsæt til uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling, eller med forsæt til at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer. I alle tre tilfælde er det desuden en betingelse, at handlingen i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade.

Justitsministeriet er enig i, at dette særlige terrorismeforsæt kan give anledning til fortolknings spørgsmål. Bestemmelsen er imidlertid på dette punkt udformet i overensstemmelse med artikel 1 i EU-rammeafgørelsen, og uanset hvilken lovteknisk løsning der vælges, vil gennemførelsen af de forpligtelser, der følger af rammeafgørelsen, nødvendiggøre en beskrivelse og anvendelse af det særlige tilregnelsskrav. Endvidere kan det anføres, at der også kan opstå fortolknings spørgsmål ved anvendelsen af andre bestemmelser i straffelovgivningen - herunder bestemmelser, der ligesom straffelovens § 114 har til formål at gennemføre internationale forpligtelser.

Det er også væsentligt at bemærke, at EU-landene har vedtaget en fælles erklæring om anvendelsesområdet for rammeafgørelsens artikel 1, hvorefter bl.a. handlinger, der foretages for at bevare eller genskabe de demokratiske værdier, ikke skal betragtes som terrorisme. Denne rådserklæring er nærmere omtalt i forarbejderne til loven og vil således have betydning som fortolkningsbidrag.

Jørn Vestergaard kritiserer endvidere, at der i straffelovens § 114 anvendes et strafmaksimum på fængsel indtil på livstid for alle de omfattede forbrydelser. Han finder, at der burde være flere strafmaksima under hensyn til den forskellige strafværdighed af de enkelte forbrydelser.

EU-rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme fastlægger i artikel 4, stk. 2, at medlemsstaterne er forpligtede til at sikre, at terrorhandlinger kan straffes med strengere frihedsstraffe end dem, der er fastsat i national ret for de pågældende handlinger i tilfælde, hvor der ikke foreligger det særlige terrorismeforsæt, medmindre handlingen allerede kan straffes med den maksimumstraf, der gælder efter national ret. Efter artikel 4, stk. 3, skal medlemsstaterne endvidere sikre, at ledelse af en terroristgruppe kan straffes med en maksimumstraf på mindst fængsel i 15 år, og at deltagelse i en terroristgruppe kan straffes med en maksimumstraf på mindst fængsel i 8 år.

Ledelse af en terrorgruppe skal således kunne straffes med mindst op til 15 års fængsel, og terrorhandlinger skal efter rammeafgørelsen være undergivet et højere strafmaksimum end for de samme handlinger uden terrorismeforsæt, og på denne baggrund fandt Justitsministeriet, at bestemmelsen i § 114 burde indeholde et strafmaksimum på fængsel indtil på livstid. I lyset af, at alle handlinger, der er omfattet af § 114, er begået med forsæt til terrorisme, er det efter Justitsministeriets opfattelse endvidere hensigtsmæssigt, at dette strafmaksimum gælder generelt. Det hindrer naturligvis ikke, at retten ved strafudmålingen kan tage hensyn til de konkrete lovovertrædelsers varierende strafværdighed.

**3.** Jørn Vestergaard anfører i artiklen, at det efter hans opfattelse er i strid med rammeafgørelsen, at ledelse af en terroristgruppe i givet fald vil være strafbar efter straffelovens § 114, eventuelt med henvisning til § 23 om medvirken. Rammeafgørelsen indebærer efter hans opfattelse en pligt til særskilt at kriminalisere ledelse af en terroristgruppe.

Jørn Vestergaard giver endvidere udtryk for, at § 114 ikke er vidtgående nok med hensyn til kriminalisering af deltagelse i en terroristgruppe, idet det er forudsat i forarbejderne, at deltagelse kun kan straffes i tilfælde, hvor der er forsæt til at medvirke til bestemte terrorhandlinger. Efter Jørn Vestergaards opfattelse følger det af rammeafgørelsen, at der er pligt til at kriminalisere deltagelse i aktiviteter, der er led i en terroristgruppes kriminelle virksomhed i bred forstand.

Efter rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, skal hver medlemsstat træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende handlinger er strafbare: a) ledelse af en terroristgruppe og b) deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter, herunder ved tilvejebringelse af informationer eller materielle midler eller gennem enhver form for finansiering af dens aktiviteter, velvidende at denne deltagelse bidrager til terroristgruppens kriminelle aktiviteter.

Efter Justitsministeriets opfattelse er der hverken ud fra bestemmelsens ordlyd eller i øvrigt grundlag for at antage, at rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, litra a, indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre en særskilt bestemmelse om kriminalisering af tilfælde, hvor en person har en ledende funktion i en terroristgruppe.

Om kriminalisering af deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter bemærkes følgende:

I det oprindelige udkast til rammeafgørelse var bestemmelserne i artikel 2, stk. 2, litra a og b, indeholdt i artikel 3, stk. 1, litra l og m, der havde følgende ordlyd:

”1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende strafbare handlinger, som med forsæt begås af enkeltpersoner eller grupper mod et eller flere lande, deres institutioner eller befolkning med henblik på at true dem og i alvorlig grad forstyrre eller ødelægge de politiske, økonomiske eller sociale strukturer i det eller disse lande, i overensstemmelse med definitionen i landenes nationale lovgivning straffes som terrorhandlinger:

a) – k) ...

l) ledelse af en terroristgruppe

m) fremme af, støtte til eller deltagelse i en terroristgruppe.”

Efter det oprindelige udkast var medlemsstaterne forpligtede til i national lovgivning som terrorhandlinger at straffe bl.a. ledelse af en terroristgruppe samt fremme af, støtte til eller deltagelse i en terroristgruppe. Under forhandlingerne om rammeafgørelsen var der imidlertid et bredt flertal blandt medlemsstaterne for i stedet at indsætte en bestemmelse svarende til artikel 2, stk. 2, i den endelige udgave af rammeafgørelsen, idet der kun var få lande, som ønskede at kriminalisere selve det at være medlem af en terroristgruppe.

I det lys blev kriminalisering af handlinger, der vedrører terrororganisationer, samlet i én bestemmelse, hvor artikel 2, stk. 1, indeholder definitionen af en ”terroristgruppe” og en ”struktureret sammenslutning”, mens artikel 2, stk. 2, i rammeafgørelsen fastsætter, hvilke handlinger medlemslandene er forpligtet til at kriminalisere.

Det forhold, at der under forhandlingerne ikke var tilslutning til at kriminalisere selve det, at en person deltager i en terroristgruppe, taler efter Justitsministeriets opfattelse imod, at artikel 2, stk. 2, litra b, med den lidt ubestemte ordlyd skulle indebære en pligt til at kriminalisere deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter uden forsæt til at medvirke til bestemte terrorhandlinger.

Det kan tilføjes, at en sådan situation, hvor den pågældende er deltager uden at have forsæt til konkrete terrorhandlinger, efter Justitsministeriets opfattelse må antages at være uden væsentlig praktisk betydning. Skulle situationen imidlertid opstå, vil den udvidede medvirkensbestemmelse i straffelovens § 114 b efter omstændighederne kunne finde anvendelse. Efter denne bestemmelse

se straffes den, som i øvrigt ved tilskyndelse, råd eller dåd medvirker til at fremme den kriminelle virksomhed eller det fælles formål for en gruppe eller sammenslutning, som foretager handlinger, der er omfattet af straffelovens § 114 eller § 114 a, stk. 1, nr. 1 og 2. Anvendelse af § 114 b forudsætter, at den pågældende har forsæt med hensyn til, at gruppen har terrorvirksomhed som en del af sin aktivitet eller sit generelle mål, men kræver ikke, at den pågældende har forsæt til bestemte terrorhandlinger.

4. Jørn Vestergaard kritiserer endvidere, at bestemmelsen i straffelovens § 114 a om finansiering af terrorvirksomhed ifølge forarbejderne kan omfatte finansiering af aktiviteter med et humanitært sigte. Bestemmelsen er udformet på baggrund af artikel 2, stk. 1, i FN's terrorfinansieringskonvention, og efter Jørn Vestergaards opfattelse forpligter konventionen ikke de deltagende lande til at kriminalisere finansiering af aktiviteter med et rent humanitært sigte.

FN-konventionens artikel 2, stk. 1, forudsætter, at det skal være strafbart forsætligt direkte eller indirekte at tilvejebringe eller indsamle midler i den hensigt eller med viden om, at midlerne vil blive anvendt helt eller delvis til at udføre terrorhandlinger.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan rækkevidden af denne bestemmelse i konventionen give anledning til tvivl.

På den ene side kan ordlyden af bestemmelsen tale for, at der straffrit kan ydes støtte til en organisations humanitære aktiviteter, selv om den pågældende har viden om, at den samme organisation også foretager terrorhandlinger.

På den anden side ville en sådan fortolkning af konventionen reelt vanskeliggøre muligheden for at opstille et strafferetligt værn mod finansiering af terrorisme. Det skyldes, at økonomisk støtte til humanitære opgaver, som udføres af en terrororganisation, indebærer, at der kan frigøres andre midler i organisationen til brug for terrorhandlinger, således at støtten reelt er med til at finansiere disse handlinger.

Justitsministeriet har derfor fundet, at det er mest nærliggende at fortolke artikel 2, stk. 1, i FN's terrorfinansieringskonvention således, at den omfatter enhver økonomisk støtte til terrororganisationer, når den, som yder støtten, har viden om, at organisationen foretager terrorhandlinger.

Jørn Vestergaard finder desuden, at strafmaksimum i straffelovens § 114 a (fængsel indtil 10 år) er ejendommeligt højt, idet der er tale om forhold uden direkte deltagelse i den terroristiske virksomhed som sådan.

Justitsministeriet er ikke enig i, at strafmaksimum for disse forbrydelser er for højt. § 114 a vedrører således forsætlige handlinger, der bidrager til i praksis at muliggøre andres terrorhandlinger.

**4.3.** Jørn Vestergaard har endvidere anført, at det forekommer ejendommeligt, at straffelovens § 114 a ikke er begrænset til at kriminalisere den, der yder ”væsentlig” støtte.

Efter Justitsministeriets opfattelse giver de relevante FN-regler ikke mulighed for at medtage et væsentlighedskriterium i straffelovens § 114 a. Efter disse internationale instrumenter skal finansiering af terrorhandlinger således være kriminaliseret uanset størrelsen af det beløb, der ydes eller formidles til en terrororganisation.

**5.** I artiklen anføres også nogle synspunkter vedrørende den gældende bestemmelse i straffelovens § 114 b, der som ovenfor nævnt kriminaliserer støtte til terrororganisationer eller til organisationer, der fremmer terrorhandlinger, selv om støtten ikke kan henføres til en konkret terrorhandling.

Jørn Vestergaard anfører, at den gældende § 114 b i praksis vil kunne indebære en betragtelig udvidelse af strafansvaret for handlinger mv. med en fjernere tilknytning til terrorgruppers virksomhed, og at udformningen af bestemmelsen ikke kan begrundes i reglerne i FN’s terrorfinansieringskonvention.

Efter artikel 2, stk. 5, litra c, i FN’s terrorfinansieringskonvention skal det være strafbart, hvis en person forsætligt ”contributes to the commission of one or more offences as set forth in paragraph 1 or 4 of this article”, hvis dette sker 1) i den hensigt at fremme gruppens kriminelle virksomhed eller formål, når virksomheden eller formålet indebærer, at en sådan forbrydelse begås, eller 2) med viden om, at gruppen har til hensigt at begå en sådan forbrydelse.

Som der nærmere er redegjort for i lovforslagets bemærkninger, kan der rejses tvivl om, hvorvidt den kriminaliseringsforpligtelse, der følger af denne konventionsbestemmelse, rækker videre end straffelovens almindelige medvirkensregel, der bl.a. indebærer, at medvirkensforholdet skal være rettet mod en konkretiseret forbrydelse, for at gerningsmanden kan siges at have det fornødne forsæt. I bemærkningerne er der redegjort for, at der efter konventionens bestemmelse kan blive tale om at straffe en person, der er medvirkende i tredje eller fjerde led, og at en sådan situation ikke altid vil være omfattet af straffelovens medvirkensregel i § 23. På den baggrund fandt Justitsministeriet, at gennemførelsen af konventionen må antages at kræve en lovændring, således at der indføres en særlig bestemmelse om udvidet medvirkensansvar ved terrorfinansiering. Straffelovens § 114 b vil således eksempelvis kunne finde anvendelse i en situation, hvor en person yder professionel generel rådgivning, der ikke direkte angår en konkret terrorhandling, når

rådgivningen ydes til en organisation, der har til hensigt at begå terrorhandlinger, og dette er den pågældende rådgiver bekendt.

Straffelovens § 114 b går videre end artikel 5, stk. 2, i konventionen ved ikke kun at omfatte udvidet medvirkensansvar ved terrorfinansiering, men udvidet medvirkensansvar ved alle terrorhandlinger. Baggrunden for denne udvidelse er, at det efter Justitsministeriets opfattelse ville være uhensigtsmæssigt, hvis der ikke kunne gøres et udvidet medvirkensansvar gældende i forhold til selve terrorhandlingen, når et sådant ansvar som følge af FN-konventionen kan pådrages i forhold til den fjernere terrorfinansiering.

6. I artiklen kritiserer Jørn Vestergaard, at straffelovens §§ 114, 114 a og 114 b ikke er begrænset til at værne danske samfundsinteresser, men også omfatter angreb, som er rettet mod andre stater og udenlandske organisationer.

Som nævnt ovenfor følger det af artikel 1 i EU-rammeafgårelsen om bekæmpelse af terrorisme, at medlemsstaterne er forpligtede til under nærmere betingelser at sikre, at handlinger, der kan tilføje "et land eller en international organisation" alvorlig skade, kan straffes som terrorhandlinger. En korrekt gennemførelse af rammeafgårelsen må derfor efter Justitsministeriets opfattelse forudsætte, at også handlinger vendt mod andre lande og internationale organisationer, uanset deres hjemsted, er omfattet af dansk lovgivnings strafferetlige værn mod terrorhandlinger.

7. Jørn Vestergaard anfører, at det forhold, at det er justitsministeren, som har kompetence til at rejse tiltale efter straffelovens §§ 114, 114 a og 114 b, på den ene side kan medføre, at man i praksis vil være tilbageholdende med at rejse tiltale, men på den anden side indebærer en risiko for politisering og vilkårlighed mv.

Straffelovens §§ 114, 114 a og 114 b findes i straffelovens kapitel 13, der vedrører forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv. Efter straffelovens § 118 a er påtale for overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 13 med få undtagelser betinget af justitsministerens beslutning. Der er redegjort nærmere for baggrunden for denne ordning i Justitsministeriets besvarelse af Retsudvalgets spørgsmål nr. 120 vedrørende det pågældende lovforslag.

Justitsministeren kan ved udøvelsen af sin beføjelse ikke sætte sig ud over de generelle juridiske principper, der gælder for anklagemyndighedens virksomhed, herunder krav om saglighed og objektivitet. Der er således ikke tale om, at påtalekompetencen kan anvendes frit i forhold til, hvad den pågældende minister måtte anse for politisk hensigtsmæssigt.