

Jørn Vestergaard, docent, lic. jur.
Københavns Universitet
Det Juridiske Fakultet
Den 28. maj 2006

Til Folketingets Retsudvalg

Bemærkninger til Justitsministerens besvarelse af nogle spørgsmål fra Retsudvalget om udformningen af straffelovens bestemmelser om bekæmpelse af terrorisme

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

1. Med baggrund i to artikler, som jeg har publiceret i *Tidsskrift for Kriminalret* 2006, nr. 1 og 4, samt den skitse til udformning af straffelovens bestemmelser om bekæmpelse af terrorisme, som jeg sendte Retsudvalget den 10. maj, har Folketingets Retsudvalg fra Justitsministeren modtaget svar på nogle spørgsmål, se bilag AD – svar på spørgsmål 274 samt bilag L 217 – svar på spørgsmålene 104 og 114.

Ministerens redegørelser indeholder i det væsentlige blot gentagelser af bemærkninger i forarbejderne til den første anti-terrorpakke fra 2002 og det aktuelle lovforslag L 217. Herudover erklærer Ministeren sig på en lang række punkter enig i, at de internationale forpligtelser ikke nødvendiggør den valgte lovteknik, at de foreslåede gerningsbeskrivelser giver anledning til fortolkningstvivil, og at straffelovens terrorismebestemmelser kunne udformes på andre måder. Ministeren fastholder alligevel de trufne valg. Dette er hun selvsagt er i sin gode ret til som politisk ansvarlig minister, om end det fortsat er min opfattelse, at den strafferetlige del af det aktuelle lovforslag frembyder overordentligt store betænkeligheder.

Jeg skal ikke ulejliges Retsudvalget med fornyet gennemgang af den argumentation og de synspunkter, som jeg tidligere har fremført, og som jeg fuldt og helt fastholder rigtigheden af. Imidlertid finder jeg anledning til at henlede Retsudvalgets opmærksomhed på enkelte forhold.

2. I Justitsministerens svar på spørgsmål 104 anføres det, at Straffelovrådet ”indgående” har overvejet, om Europarådskonventionen kan fortolkes således, at de terrorhandlinger, som det skal være strafbart at hverve eller oplære til, er begrænset til handlinger begået med terrorforsæt som fastlagt i § 114. I besvarelsen af spørgsmål 104 gøres det gældende, at Straffelovrådets betænkning angiveligt indeholder ”en grundig analyse” af de relevante spørgsmål. Det skal hertil bemærkes, at Straffelovrådets behandling af forpligtelserne efter Europarådskonventionen i meget vidt omfang består i en ordret gengivelse af det notat, som Justitsministeriet i 2005 udarbejdede som orientering om de lovgivningsmæssige konsekvenser af Europarådskonventionen, jf. notat af 9. maj 2005, REU – AD bilag 217. Som tidligere bemærket var notatet på væsentlige punkter ikke særlig oplysende, og det byggede på en misvisende oversættelse af centrale begreber i konventionen.

Straffelovrådets overvejelser vedrørende det foreliggende spørgsmål fylder i realiteten en enkelt side. Her oplyses det i al korthed og uden nærmere analyse, at man har en anden opfattelse af de internationale forpligtelser end den, som Justitsministeriet og Folketinget lagde til grund ved lovgivningen i 2002. Straffelovrådet oplyser lakonisk, at man 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 lovforslag L 217 tilsluttet sig synsmåden og dermed skiftet mening i forhold til tidligere.

Som tidligere fremført forekommer det mig at være udslag af en overdreven nidkærhed at ville (over)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 vil indebære.

Jeg skal i den forbindelse erindre om, at to af de statsadvokater, som har den mest relevante sagkundskab på området, i deres høringssvar over Straffelovrådets betænkning har givet udtryk for betænkeligheder ved den foreslåede nye § 114 a. Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet finder, at bestemmelsen bør overvejes påny, idet man ved konkrete straffebud "bør tilstræbe så få henvisninger til andre retsakter som muligt". Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager anfører således, at den foreslåede nye § 114 a ikke yder "vejledning af den klarhed, der må kræves, når det gælder mulig overtrædelse af straffeloven, der i givet fald kan straffes strengt". Ved Retsudvalgets høring den 10. maj havde fru Birthe Rønn Hornbech den venlighed at stille mig et spørgsmål, som i kraft af sin retoriske beskaffenhed bar svaret i sig selv. "Man kan vel sige, at det kan blive meget svært for anklagemyndigheden at skrive et anklageskrift. Jeg har i hvert fald lært, at er der noget, der kræver præcision, så er det et anklageskrift. [...] I bedste fald så er disse retsgæer, hvis de nåede frem til tiltalerejsning, ikke brugbare. Problemet er, at vi så ikke ved, hvad der sker inden af ubehageligheder over for borgerne [...]" Jeg tillader mig at henvise til det svar, jeg gav fru Birthe Rønn Hornbech, og til mine skriftlige tilkendegivelser om spørgsmålet i det tidligere nævnte materiale.

3. Som bemærket i den anden af mine artikler, indeholder bemærkningerne til lovforslag L 217 ikke 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. 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«.

Justitsministeren har som svar på Retsudvalgets spørgsmål 97 til lovforslag L 217 redegjort for sin opfattelse af, hvorledes de foreslåede bestemmelser skal tolkes. Udgangspunktet tages i det velkendte forhold, at den eksisterende terrorismebestemmelse i § 114 må fortolkes i lyset af den ovenfor nævnte rådserklæring. Herefter anføres det i svaret: "Det samme gælder med hensyn til de foreslåede bestemmelser i straffelovens §§ 114 b, 114 c, 114 d og § 114 e i det omfang, disse bestemmelser henviser til bestemmelsen i § 114." Dette gentages uden nogen uddybning i Ministerens besvarelse af Retsudvalgets spørgsmål 104. I besvarelsen af førstnævnte spørgsmål er der en tilføjelse, som i generelle vendinger henleder opmærksomheden på det velkendte forhold, at Europarådskonventionen med bemærkninger i præambelen og i artikel 12 giver udtryk for, at anerkendte menneskerettigheder skal respekteres.

Det forekommer mig utilfredsstillende og stærkt betænkeligt, at der på nuværende tidspunkt ikke i forarbejderne til lovforslag L 217 er givet tydeligere udtryk for, at den foreslåede nye § 114 a og de dertil knyttede bestemmelser kun kan anvendes inden for rammerne af en begrænsning svarende til

den, der knytter sig til rammeafgårelsen om bekæmpelse af terrorisme og de deraf afledte bestemmelser i dansk strafferet. Jeg erindrer i den forbindelse om følgende passus i den rådserklæring, som knytter sig til rammeafgårelsen:

»Rådet erklærer, at rammeafgårelsen om bekæmpelse af terrorisme [...] ikke [kan] bruges som argument for nu at betragte adfærd, som blev udført af menneske, der handlede for at bevare eller genskabe disse demokratiske værdier, hvilket navnlig var tilfældet i visse medlemsstater under anden verdenskrig, som "terroristhandlinger" Den kan heller ikke bruges til at anklage personer, der udøver deres legitime ret til at udtrykke deres meninger, for terrorisme, selv om de under udøvelsen af en sådan ret begår lovovertrædelser.«

Erklæringen er i sin helhed gengivet i forarbejderne til den første anti-terrorpakke, hvor det bemærkes, at erklæringen bidrager til at udelukke strafansvar i tilfælde, hvor der ikke foreligger fornøden materiel typicitet, se nærmere Retsudvalgets betænkning over lovforslag L 35, 2001-02.

Til trods for de nævnte erklæringer er grænserne stadig betænkeligt flydende; men dette vil i endnu højere grad blive tilfældet, hvis de strafferetlige dele af lovforslag L 217 vedtages uden en udtrykkelig tilslutning fra et flertal i Folketinget til tilsvarende tilkendegivelser og forbehold.

4. På et enkelt punkt finder jeg anledning til at rette en misforståelse i Justitsministerens svar på spørgsmål 274. Det anføres heri, at jeg i den første af de to artikler angiveligt kritiserer, at straffelovens nugældende terrorismebestemmelser "ikke er begrænset til at værne danske samfundsinteresser, men også omfatter angreb, som er rettet mod andre stater og udenlandske organisationer" (besvarelsens afsnit 6). Dette udsagn må bero på en fejllæsning af min artikel, hvori der på ingen måde gives udtryk for noget sådant (se artiklens afsnit 9).

5. Som tidligere bemærket vil gennemførelse af den foreslåede § 114 a skabe et vidstrakt sumpområde, og jeg anbefaler fortsat at afstå fra en vedtagelse af den strafferetlige del af det aktuelle lovforslag. Hvis det fastholdes, at tilslutning til den europæiske konvention forudsætter gennemførelse af forslaget, må ratifikation frarådes. Jeg skal erindre om, at på nuværende tidspunkt har ingen af medlemslandene ratificeret Europarådskonventionen, og mere end en fjerdedel af dem har end ikke undertegnet konventionen, herunder lande som Frankrig, Tyskland, Irland, Schweiz og Norge. Ingen af de øvrige nordiske lande har endnu færdiggjort overvejelser om de lovgivningsmæssige konsekvenser af en eventuel tiltrædelse af konventionen. Danmark behøver ikke at forhaste sig, men kan med fordel udskille den strafferetlige del af lovforslag L 217 til nærmere overvejelse, mens resultateterne af overvejelserne i andre lande afventes.

Med venlig hilsen,

Jørn Vestergaard