



## Justitsministeriet

Lovafdelingen

Kontor: Strafferetskontoret  
Sagsnr.: 2005-730-0246  
Dok.: HHM40328

**Besvarelse af spørgsmål nr. 104 af 2. maj 2006 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) (L 217).**

### **Spørgsmål nr. 104:**

”Ministeren bedes kommentere artiklen af lic. jur. Jørn Vestergaard, Det Juridiske Fakultet, jf. L 217 – bilag 23.”

### **Svar:**

Jørn Vestergaards artikel ”Det strafferetlige værn mod terrorisme – nye konventionsforpligtelser mv.” i Tidsskrift for Kriminalret 4/2006 vedrører de forslag til ændringer i straffeloven, der er indeholdt i lovforslaget, herunder navnlig de foreslåede bestemmelser i §§ 114 a, 114 c og 114 d.

I den forbindelse er Jørn Vestergaards hovedsynspunkt, at Danmarks internationale forpligtelser ikke nødvendiggør den anvendte lovgivningsteknik, som efter hans opfattelse vil gøre retstilstanden yderligere uklar og unødigt vidtgående.

1. I artiklen omtales indledningsvis Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme og tilblivelsen heraf. Der rejses i den forbindelse spørgsmål om, hvad der nærmere ligger i ”terrorist offence”.

Som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger under pkt. 2.2., besluttede Europarådets Ministerkomité i maj 2004 at give ekspertgruppen vedrørende terrorisme (CODEXTER) mandat til at udarbejde et eller flere instrumenter (juridisk bindende eller ikke-bindende) med henblik på at lukke huller i den internationale terrorismebekæmpelse. Konventionen om forebyggelse af terrorisme udspringer af dette mandat.

CODEXTER afholdt i perioden fra oktober 2004 til marts 2005 5 møder med henblik på forhandling af konventionsteksten. Konventionsteksten blev vedtaget af Ministerkomitéen den 3. maj 2005 og åbnedes for undertegnelse på Europarådets 3. topmøde den 16.-17. maj 2005. Regeringen undertegnede konventionen på Danmarks vegne på topmødet.

Konventionen om forebyggelse af terrorisme indebærer en forpligtelse for de kontraherende stater til at kriminalisere visse forberedende handlinger til terrorhandlinger. Det drejer sig om offentlig opfordring til terrorhandlinger, rekruttering til terrorhandlinger og oplæring i at begå terrorhandlinger.

Som det fremgår af pkt. 1.5. i lovforslagets almindelige bemærkninger, er formålet med lovforslaget bl.a. at gennemføre de ændringer, som er nødvendige for, at Danmark kan ratificere og gennemføre Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme.

Denne del af lovforslaget bygger som anført i bemærkningerne på Straffelovrådets betænkning nr. 1474/2006 om det strafferetlige værn mod terrorisme, der bl.a. indeholder Straffelovrådets overvejelser om, hvilke lovgivningsmæssige ændringer en dansk ratifikation og gennemførelse af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme vil nødvendiggøre på det strafferetlige område.

Straffelovrådets lovudkast (betænkningens kapitel 5) bygger på en enig indstilling fra rådet. Et mindretal af Straffelovrådets medlemmer (Vagn Greve) udtaler, at det ville være naturligt, om dansk ret krævede kvalificeret forsæt (hensigt) ved de forskellige bestemmelser om terror og terrorlignende handlinger, særligt når kriminaliseringen vedrører handlinger, som er meget fjerne fra selve terrorhandlingen. Også Vagn Greve har imidlertid tilsluttet sig den foreslåede lovgivningsteknik, herunder den foreslåede bestemmelse i § 114 a, der omtales nærmere nedenfor.

2. Jørn Vestergaard kritiserer den foreslåede nye bestemmelse i straffelovens § 114 a (lovforslagets § 1, nr. 4), herunder udformningen heraf. Det anføres i den forbindelse bl.a., at denne bestemmelse er såvel unødvendig som mere ubestemt og vidtgående end godt er, og at hvis tilslutning til Europarådskonventionen forudsætter indførelse af en sådan bestemmelse, er dette udtryk for, at det grundlæggende problem knytter sig til konventionen, som det derfor må frarådes at ratificere.

Jørn Vestergaard anfører endvidere, at valget af lovgivningsteknik må bero på, at man har taget konventionens indledende artikel alt for bogstaveligt, og at man ikke har kunnet pege på en anden egnet model til opfyldelse af den forpligtelse, som konventionen skaber til kriminalisering af tilskyndelse/hvervning/oplæring til *terrorist offences*.

Justitsministeriet skal hertil bemærke følgende:

Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme definerer i artikel 1 terrorhandlinger som de handlinger, der er omfattet af 10 konventioner og protokoller opregnet i bilaget til konventionen.

Som anført i pkt. 2.4.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger er Straffelovrådets overvejelser om, hvilke lovgivningsmæssige ændringer en dansk ratifikation og gennemførelse af Europarådskonventionen vil nødvendiggøre på det strafferetlige område, sket med udgangspunkt i Justitsministeriets redegørelse af 10. maj 2005 til Folketingets Retsudvalg.

I den nævnte redegørelse er det bl.a. anført, at definitionen af terrorhandling i straffelovens § 114 ikke er umiddelbart sammenfaldende med konventionens definition, og at der således bl.a. ikke i konventionens definition er noget krav om, at der i alle tilfælde skal foreligge et "terrorforsæt". Det betyder, at der ikke i alle tilfælde som efter § 114 skal foreligge forsæt til at "skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer". Det er herefter anført, at det derfor i forbindelse med ratifikationen må overvejes nærmere, om straffelovens § 114 b omfatter rekruttering mv. til alle de handlinger, der i konventionens artikel 1 defineres som terrorhandlinger.

I Straffelovrådets betænkning side 19f (jf. lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.4.2.1.) er om dette spørgsmål anført følgende:

**”2.3.1.1.2.1.** Som det fremgår af pkt. 2.3.1.1.1 ovenfor, er definitionen af terrorhandlinger i straffelovens § 114 og artikel 1 i Europarådskonventionen om forebyggelse af terrorisme ikke sammenfaldende. Konventionen definerer i artikel 1 terrorhandlinger som de handlinger, der er omfattet af de 10 konventioner og protokoller, som er opregnet i bilaget til konventionen. Ingen af disse handlinger fordrer et terrorforsæt i den betydning, hvori dette udtryk anvendes i straffelovens § 114, stk. 1, jf. bilag 1 til betænkningen [oversigt over de handlinger omfattet af de 10 konventioner, som er opregnet i bilaget til konventionen]. Der er under Straffelovrådets drøftelser rejst spørgsmål om, hvorvidt kriminaliseringspligten bl.a. med hensyn til hvervning og oplæring til at begå terrorhandlinger, sml. artiklerne 6 og 7 i Europarådskonventionen, kan opfyldes ved, at der i de terrorhandlinger, som kriminaliseringspligten knytter sig til, indgår krav om terrorforsæt svarende til straffelovens § 114.

Til støtte herfor kan det bl.a. anføres, at konventionen i præamblen henviser til, at terrorhandlinger efter deres beskaffenhed eller den sammenhæng, hvori de begås, har til formål at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt tvinge en offentlig myndighed eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller alvorligt at destabilisere eller ødelægge et lands eller en in-

ternational organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer.

Det kan endvidere anføres, at det ved gennemførelsen af FN's terrorfinansieringskonvention og FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) er lagt til grund, at kriminaliseringspligten ifølge disse instrumenter kan udmøntes i overensstemmelse med EU-rammeafgårelsen om bekæmpelse af terrorisme, der i artikel 1 rummer krav om terrorforsæt svarende til straffelovens § 114, uanset at FN's terrorfinansieringskonvention i artikel 2, stk. 1, litra a, ikke kræver terrorforsæt, men henviser til handlinger, der er forbrydelser "inden for rammerne af og som defineret i en af de i bilaget angivne traktater", sml. Folketingstidende 2001-02 (2. samling), Tillæg A, s. 837:

'... Efter *artikel 1, litra b*, [i FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001)] skal staterne kriminalisere terrorfinansiering. Bestemmelsen er i al væsentlighed identisk med artikel 2, stk. 1, i FN's terrorfinansieringskonvention. Resolutionen definerer imidlertid ikke, hvad der skal forstås ved terrorhandling.

Terrorhandling er i FN's terrorfinansieringskonvention defineret som handlinger omfattet af ni opregnede terrorkonventioner samt handlinger, der er begået med forsæt til at forårsage død eller alvorlig personskade på en civilperson eller en anden person, der ikke aktivt deltager i fjendtlighederne i en væbnet konfliktsituation, når formålet med en sådan handling, henset til handlingens karakter eller sammenhæng, er at skræmme en befolkning eller tvinge en regering eller en international organisation til at foretage eller at undlade at foretage en given handling.

Endvidere indeholder EU's rammeafgårelse om bekæmpelse af terrorisme en definition af terrorisme som visse handlinger, der begås med det formål at skræmme en befolkning eller uretmæssigt at tvinge offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage en handling, eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer i alvorlig grad ...

Efter Justitsministeriets opfattelse må den definition af terrorhandling, der fremgår af FN's terrorfinansieringskonvention og EU-rammeafgårelsen om bekæmpelse af terrorisme, kunne lægges til grund ved gennemførelsen af resolutionen. Resolutionens artikel 1, litra b, kræver derfor ikke lovændringer ud over, hvad der følger af FN's terrorfinansieringskonvention og af EU-rammeafgårelsen.'

Heroverfor kan det bl.a. anføres, at det i den forklarende rapport til Europarådskonventionen i tråd med ordlyden af artikel 1 udtrykkeligt er nævnt, at terrorforsæt ("terrorist motivation") ikke indgår i gerningsindholdet i de forbrydelser, som konventionen vedrører, sml. den forklarende rapport ("Explanatory Report") pkt. 46.

Det kan endvidere anføres, at man i Finland og Sverige i modsætning til Danmark, sml. ovenfor, og Norge, sml. norsk straffelovs §§ 147 a og b, har udmøntet kriminaliseringspligten i FN's terrorfinansieringskonvention således, at de terrorhandlinger, hvis finansiering er gjort strafbar, ikke udelukkende omfatter handlinger begået med terrorforsæt, sml. Lag (2002: 444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. og finsk straffelovs kapitel 34 a 5 § om finansiering av terrorism.

Det er Straffelovrådets konklusion, at det vil være rigtigst, at kriminaliseringspligten vedrørende hvervning og oplæring efter Europarådskonventionen opfyldes således, at de terrorhandlinger, som det skal være strafbart at hverve og oplære til, ikke er begrænset til handlinger begået med terrorforsæt.”

Som det fremgår, har Straffelovrådet indgående overvejet, om Europarådskonventionen – på linje med, hvad Jørn Vestergaard er inde på – 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 straffelovens § 114.

Af de grunde, der er anført ovenfor, har Straffelovrådet imidlertid ikke fundet at kunne lægge en sådan fortolkning til grund.

Justitsministeriet kan fortsat tilslutte sig dette synspunkt.

**3.** Med hensyn til den nærmere tekniske udformning af den foreslåede bestemmelse er Justitsministeriet enig med Jørn Vestergaard i, at kriminaliseringspligten vedrørende hvervning og oplæring efter Europarådskonventionen ikke indebærer, at der skal anvendes én bestemt lovteknisk løsning ved gennemførelsen af konventionen i national ret.

Som anført ovenfor er det imidlertid Straffelovrådets konklusion, at det vil være rigtigst, at kriminaliseringspligten vedrørende hvervning og oplæring efter Europarådskonventionen opfyldes således, at de terrorhandlinger, som det skal være strafbart at hverve og oplære til, ikke er begrænset til handlinger med terrorforsæt.

Som det fremgår af pkt. 2.5.1. i lovforslagets almindelige bemærkninger og som anført ovenfor, er Justitsministeriet enig heri.

I betænkningen (side 21) henvises der herefter til, at Danmark har ratificeret og gennemført samtlige konventioner og protokoller omfattet af bilaget til Europarådskonventionen med udgangspunkt i bestemmelserne om manddrab, grov vold, frihedsberøvelse mv. i straffeloven.

Det anføres i betænkningen endvidere, at Europarådskonventionen indebærer pligt til at kriminalisere hvervning og oplæring til handlinger, der ikke i straffeloven er defineret som terrorhandlinger, og som ikke i alle tilfælde giver mulighed for at idømme straf af fængsel på livstids svarende til bestemmelsen i § 114. Der er i Straffelovrådet enighed om, at strafmaksimum for at begå handlinger, der efter konventionen skal anses for terrorhandlinger, som udgangspunkt bør svare til strafmaksimum for terrorisme. Der er også enighed om, at en række af disse handlinger ikke bør kunne straffes med fængsel indtil på livstid, når de ikke er begået med terrorforsæt, og at der omvendt kan forekomme tilfælde, hvor hvervning og oplæring til at begå sådanne handlinger bør kunne straffes strengere end udførelsen af selve handlingen.

Straffelovrådet har efter en samlet vurdering fundet det rigtigst som supplement til den gældende bestemmelse i straffelovens § 114 at stille forslag om en ny bestemmelse i § 114 a, der omfatter de handlinger, der efter Europarådskonventionen skal anses som terrorhandlinger, og som ikke allerede er omfattet af § 114. Herved afgrænses de handlinger, som det – ud over § 114 – skal være strafbart at finansiere og at hverve eller oplære til. Forslaget indebærer ikke en nykriminalisering, men er udtryk for en opkriminalisering af handlinger, der allerede er strafbare. Der henvises til betænkningen side 21 og 22 og pkt. 2.4.2.1. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen i § 114 a i Straffelovrådets lovudkast er affattet således, at der i lovteksten henvises til bestemte artikler i de berørte konventioner og protokoller. Straffelovrådet har fundet denne fremgangsmåde lovteknisk mest hensigtsmæssig bl.a. under hensyn til, at der med den foreslåede bestemmelse ikke sker en udvidelse af det strafbare område, men alene indføres sidestrafferammer med angivelse af kriterier for forhøjede strafmaksima i allerede gældende straffebestemmelser.

Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger er lovforslaget § 1, nr. 4 (§ 114 a) udformet i overensstemmelse med Straffelovrådets forslag.

Justitsministeriet er enig i, at den foreslåede bestemmelse i § 114 a efter omstændighederne kan give anledning til fortolkningssspørgsmål, bl.a. i relation til de konventioner, der er opregnet i bestemmelsen. Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger har Danmark imidlertid allerede ratificeret og gennemført samtlige konventioner og protokoller omfattet af bilaget til Europarådskonventionen, og forslaget indebærer endvidere ikke nogen nykriminalisering. I den forbindelse kan det anføres, at der også kan opstå fortolkningssspørgsmål ved anvendelse af andre bestemmelser i straffelovgivningen – herunder bestemmelser, der ligesom § 114 a mv. har til formål at gennemføre internationale forpligtelser.

Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 73 vil det være op til de retsanvendende myndigheder – i sidste domstolene – at tage stilling til, om en handling er omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 114 a.

Der kan endvidere henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 97 med hensyn til det af Jørn Vestergaard rejste spørgsmål i forhold til den fælles erklæring om anvendelsesområdet for artikel 1 i EU-rammeafgårelsen om bekæmpelse af terrorisme. Som det fremgår heraf, må bestemmelsen i straffelovens § 114 fortolkes i lyset af den nævnte rådserklæring. Det samme gælder med hensyn til de foreslåede bestemmelser i §§ 114 b, 114 c, 114 d og 114 e, i det omfang disse bestemmelser henviser til bestemmelsen i § 114.

På den anførte baggrund er det fortsat – og som nævnt i overensstemmelse med det, som et enigt Straffelovråd har anbefalet – Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 114 a må anses for lovteknisk mest hensigtsmæssig.

4. Med hensyn til de foreslåede nye bestemmelser i straffelovens § 114 c og § 114 d anfører Jørn Vestergaard i artiklen bl.a., at det efter hans opfattelse henstår som uvist, hvad det egentlig er for en del af konventionsforpligtelserne, der ikke er opfyldt ved de gældende bestemmelser. Det anføres endvidere, at med rimelige krav til konkretisering af forsættet kan den del af de foreslåede bestemmelser i § 114 c og § 114 d, der omhandler hvervning/oplæring til at begå eller fremme bestemte handlinger, udgå som overflødige. Med hensyn til den del af § 114 c, der vedrører hvervning til en vis gruppe eller sammenslutning, anføres det, at den i en eller anden form må indføres for at opfylde forpligtelserne efter konventionen, og at dette bedst kan ske ved at hægte et sådant gerningsindhold på bestemmelserne, som Jørn Vestergaard har foreslået i Tidsskrift for Kriminalret 1/2006 med udgangspunkt i et forbud mod deltagelse i en terrorgruppe.

Hertil skal Justitsministeriet bemærke følgende:

Efter Europarådskonventionens artikel 6 forpligtes de kontraherende stater til at gøre det strafbart uberettiget og forsættligt at rekruttere personer til at begå terrorhandlinger. Ved rekruttering til at begå terrorhandlinger forstås hvervning af en anden person til at begå eller deltage i en terrorhandling eller til at tilslutte sig en sammenslutning eller gruppe med henblik på at medvirke til, at en eller flere terrorhandlinger begås af sammenslutningen eller gruppen.

Efter artikel 7 forpligtes staterne til at gøre det strafbart uberettiget og forsættligt at oplære personer til at begå terrorhandlinger. Ved oplæring til at begå terrorhandlinger forstås instruktion af andre i at fremstille eller bruge sprængstoffer, skydevåben eller andre våben eller skadelige eller farlige stoffer eller i andre konkrete metoder eller teknikker med henblik på at udføre eller bidra-

ge til, at en terrorhandling begås, med viden om, at det er hensigten, at de givne færdigheder skal bruges til dette formål.

I Justitsministeriets redegørelse af 10. maj 2005 til Folketingets Retsudvalg er det anført, at pligten til at kriminalisere rekruttering til terrorisme i et vist omfang må anses for opfyldt ved straffelovens § 114 b.

Efter § 114 b straffes med fængsel indtil 6 år 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 en eller flere handlinger som nævnt i § 114 eller § 114 a, nr. 1 og 2, når virksomheden eller formålet indebærer, at en eller flere handlinger af denne karakter begås. Rekruttering til terrorisme vil således kunne straffes efter § 114 b, når der er tale om at hverve en person til en handling, der er omfattet af § 114 eller § 114 a, nr. 1 og 2, og der samtidig er tale om 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.

Straffelovens § 114 b omfatter imidlertid ikke 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 dansk ratifikation af konventionen vil således nødvendiggøre en ændring af straffeloven på dette punkt.

Som anført i redegørelsen af 10. maj 2005 må det endvidere overvejes nærmere, om § 114 b omfatter rekruttering til alle de handlinger, der i konventionens artikel 1 defineres som terrorhandlinger. Om dette spørgsmål henvises nærmere til pkt. 2 ovenfor.

Af den nævnte redegørelse fremgår det endvidere, at pligten til at kriminalisere oplæring til terrorisme i et vist omfang må anses for opfyldt med straffelovens § 114 b, men at pligten til at kriminalisere oplæring til terrorisme imidlertid aktualiserer tilsvarende problemstillinger som pligten til at kriminalisere rekruttering til terrorisme, jf. herom ovenfor. § 114 b omfatter således ikke situationer, hvor en person oplæres 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 dansk ratifikation vil således på dette punkt nødvendiggøre en ændring af straffeloven. Endvidere må det overvejes nærmere, om konventionen indebærer en kriminaliseringsforpligtelse for situationer, hvor der oplæres til en handling, som falder uden for straffelovens definition af terrorhandling. Om dette spørgsmål henvises til pkt. 2 ovenfor.

Af Straffelovrådets betænkning fremgår, at Straffelovrådet kan tiltræde Justitsministeriets opfattelse, hvorefter der for så vidt angår Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme ale-



ne kan antages at være behov for lovændringer som følge af gennemførelsen af konventionens artikel 6 og 7 sammenholdt med artikel 9 om rekruttering og oplæring til terrorhandlinger.

Straffelovrådet er enig med Justitsministeriet i, at pligten til at kriminalisere hvervning og oplæring til terrorhandlinger i et vist omfang må anses for opfyldt ved straffelovens § 114 b. Det anføres endvidere i betænkningen, at i det omfang, der er tale om hvervning eller oplæring til konkretiserede terrorhandlinger, opfyldes kriminaliseringsforpligtelsen ved den almindelige medvirkensbestemmelse i straffelovens § 23 sammenholdt med § 21. Der henvises til, at § 114 b ikke omfatter tilfælde, hvor en person hverves eller oplæres til at begå terrorhandlinger, uden at den pågældende derved samtidig medvirker til at fremme den kriminelle virksomhed eller det fælles formål for en terrorgruppe. Endvidere er definitionen af terrorhandlinger i § 114, som § 114 b henviser til, ikke sammenfaldende med Europarådskonventionens definition af terrorhandlinger. En dansk ratifikation af Europarådskonventionen vil derfor efter Straffelovrådets opfattelse nødvendiggøre ændringer af straffeloven på disse punkter.

Straffelovrådet foreslår på den baggrund i §§ 114 c og 114 d som stk. 1 og 2 nye bestemmelser om hvervning og oplæring til at begå terrorhandlinger.

Lovforslagets § 1, nr. 4 (§§ 114 c og 114 d) er udformet i overensstemmelse med Straffelovrådets forslag.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets bemærkninger til de foreslåede bestemmelser i straffelovens § 114 c og § 114 d.

5. Med hensyn til de ændringer i straffeloven, som blev foretaget ved anti-terrorpakken i 2002, henvises til Justitsministeriets besvarelse af 16. maj 2006 af spørgsmål nr. 274 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. Del).