



den 23. marts 2006

HØRINGSUDTALELSE

fra

Dansk Retspolitisk Forening

Vedr. Justitsministeriets høring om Straffelovrådets betænkning om det strafferetlige værn mod terrorisme (med forslag til anti-terrorlovgivning) (ad j.nr. 2005-793-0026 – del 1 af 2).

På vegne af Dansk Retspolitisk Forening (DRF) skal vi hermed fremkomme med nedenstående udtalelse til den tilsendte betænkning:

1. Generelt

1.1. Straffelovrådets udtalelse lægger sig tæt op ad Justitsministeriets overvejelser som fremsat i to notater, der har været sendt til Retsudvalget, men som ikke findes i høringsmaterialet. Man må gå ud fra, at de væsentligste dele er citeret i Straffelovrådets betænkning. Rådet har især beskæftiget sig med, i hvilket omfang en række konventioner, som Danmark har tiltrådt, kræver ændringer i dansk (straffe-) lovgivning.

1.2. Rådet har dog også svaret på, om det ser grund til andre straffelovsændringer end de af Justitsministeriet. omtalte. Det finder rådet ikke anledning til (kap. 4, s. 50-51¹).

1.3. Specielt bemærkes, at Rådet ikke ser noget behov for en selvstændig kriminalisering af modtagelse af økonomiske midler fra en terrororganisation, idet man finder de eksisterende bestemmelser tilstrækkelige.

1.4. Rådet finder kun behov for nogle få ændringer som følge af de nævnte konventioner – de allerfleste indføjes i kap. 13 i tilslutning til de for nylig vedtagne antiterrorbestemmelser i § 114 ff. som nye §§ 114a-e.

1.5. Dog foreslås også en ny formulering af en § 192b til gennemførelse af strafbarheden omkring omgang med nukleart materiale, idet man på enkelte punkter finder den gældende § 183 utilstrækkelig (se nedenfor).

1.6. På enkelte punkter går Rådet dog videre end krævet af konventionerne og Europarådets anti-terrorafgørelse. Nemlig ved at ville kriminalisere den, der lader sig hverve og den, der lader sig oplære (træne mv.) til terror. I § 192b indføjes desuden en straf for uagtsomhed, hvilket også er videregående.

1.7. Endelig bemærkes, at Rådets flertal går imod Vagn Greves mindretalsudtalelse, der peger på risikoen for usikkerhed og udvidelse af det strafbare område via et mere bredt forsøgs- og medvirkensbegreb end sædvanligt i dansk ret.

¹ De anførte sidetal henviser i det følgende til Straffelovrådets betænkning i den anførte udgave

På denne baggrund foreslår VG, at forsætskravene skærpes i de bestemmelser, der omfatter handlinger, der ligger langt fra de fuldbyrdede "terror-handlinger", herunder særligt forslagene til nye §§ 114c (om straf for hvervning (stk. 1. og stk. 2.) og for at lade sig hverve (stk. 3) samt § 114d (om oplæring/træning til terrorhandlinger, stk.1. og stk. 2).

DRF er enig med Vagn Greve i hans forslag om skærpede forsætskrav (hensigt) u.h.t. de pågældende bestemmelsers vidtgående anvendelsesområde – på handlinger, der kan have en ganske upåfaldende og i visse tilfælde endog lovlig karakter, jfr. nærmere nedenfor ad de enkelte bestemmelser.

2. Vedrørende de enkelte forslag til lovændringer (de øvrige overvejelser udelades) bemærkes:

2.1. Den "tungeste" del af forslagene findes i en ny formulering af § 114a, der foreskriver forhøjede strafferammer (forhøjelse med indtil det halve) i visse tilfælde, hvor der er tale om en række særligt kvalificerede overtrædelser af en blandet række konventioner, som Danmark har tiltrådt. Det drejer sig om i forvejen kriminaliserede handlinger i forbindelse med konventioner om følgende emner:

Nr. 1. Flykapring m.v.

Nr. 2. Forbrydelser mod internationale organisationer og deres repræsentanter

Nr. 3. Gidseltagning

Nr. 4. Fysisk beskyttelse af nukleare materialer

Nr. 5. Ulovlige handlinger mod søfartssikkerheden og platforme fastgjort til kontinentalsoklen)

Nr. 6. Konventionen vedr. bekæmpelse af terrorbombninger imod offentlige faciliteter m.v.

I denne forbindelse kræver konventionen, at der også straffes for forsøg og medvirken til en af de nævnte forbrydelser, således at en person medvirker til, at en gruppe personer, der handler med et fælles formål, begår en eller flere af de nævnte forbrydelser. Denne medvirken skal være forsætlig og skal enten foretages i den hensigt at fremme gruppens generelle virksomhed eller formål eller foretages med viden om, at gruppen har til hensigt at begå den eller de pågældende lovovertrædelser.

Det anføres i Straffelovrådets bemærkninger, at indføjelser af § 114a i kapitel 13 (der herefter foreslås tillagt en bredere overskrift, således at "terrorhandlinger" inddrages) vil have den afledede effekt, at området for straffelovens § 136, stk. 2 (om straf for billigelse af forbrydelser), udvides, så den fremover (med bøde eller fængsel indtil 2 år) tillige rammer den, der udtrykkeligt billiger handlinger omfattet af (den nye) § 114a.

Hermed vil der således blive foretaget yderligere et indgreb i ytringsfriheden, hvilket ikke forekommer at stemme overens med regeringens, især statsministerens forsvar for en robust ytringsfrihed i Danmark.

I øvrigt anføres det i straffelovrådets overvejelser, at forslaget alene skal omfatte handlinger, der efter Europarådskonventionen skal anses for terrorhandlinger, og som ikke allerede er omfattet af § 114, og blot etablerer sidestruerammer med forhøjet straf for forbrydelser af særlig alvorlig karakter med angivelse af kriterier herfor, hvorimod der ikke er tale om egentlige nykriminaliseringer.

2.2. Forslagene til nye §§ 114b, c, d, og e – henholdsvis om økonomisk støtte m.v., om hvervning, om oplæring til terrorhandlinger og lignende samt "fremme i øvrigt" af sådanne handlinger – omfatter handlinger, hvor der ikke kan straffes efter den gældende § 114 eller den foreslåede § 114a, idet der ikke er forsæt til at forsøge og/eller medvirke til at begå *konkretiserede* handlinger (i så fald skal der nemlig straffes efter § 114). Er der forsæt til ikke-konkretiserede handlinger (er der f.eks. kun

tale om økonomisk støtte til en terrorgruppe som sådan, falder det ind under den foreslåede (nye) § 114b -se bemærkningerne til lovforslaget s. 61).

2.3. Forslaget til ny § 114b (økonomisk støtte) svarer til gældende § 114a, men er i forhold til denne udvidet således, at den også omfatter fremme af enkeltpersoners virksomhed. Men en tilføjelse af en henvisning til den foreslåede nye § 114a indebærer, at det e.o. tillige kan være strafbart at yde økonomisk støtte m.v. til en person, gruppe m.v., der begår *eller har til hensigt at begå* (vor kursivering) handlinger som omtalt i § 114a.

Udtrykket "har til hensigt at begå..." indebærer i sig selv en række tvivlsspørgsmål om forsættet – herunder om, hvilke subjektive forhold der kræves mht. bedømmelsen af gerningsmandens viden/formodning om en evt. sådan "hensigt", der jo altså her handler om ikke-konkretiserede handlinger.

Dette er et generelt problem i formuleringerne af en række af de øvrige bestemmelser i denne gruppe. Dermed understreges nødvendigheden af at stille særlige krav til det relevante forsæt, specielt i en bestemmelse som den her foreslåede § 114b med dens udvidede medvirkensbegreb.

Justitsministeriet påpeger (s. 26), at hensigten med terrorfinansierings-konventionen er at ramme en personkreds, hvis medvirkenshandling ligger fjern fra den konkrete terrorhandling. Dennes artikel 2, stk. 5 litra c omfatter således en person, der medvirker til, at en gruppe personer, der handler med fælles formål, indsamler midler til brug for terrorhandling. "Der kan således blive tale om at straffe en person, der i relation til den konkrete terrorhandling kan være medvirkende i tredje eller fjerde led." (jfr. bemærkningerne til den gældende bestemmelse). Da Justitsministeriet ikke mener, at denne form for medvirken altid vil være omfattet af straffelovens § 23 eller den nye § 114a, foreslås således den særlige bestemmelse i § 114b, der omhandler netop denne fjernere form for medvirken til *terrorfinansiering* (og altså ikke blot egentlige *terrorhandlinger*). Som eksempel på bestemmelsens anvendelsesområde nævnes professionel, generel rådgivning til en terrororganisation, der ikke direkte angår en konkret terrorhandling.

DRF finder, at der hermed sker en udvidelse af medvirkensbegrebet, der går ud over, hvad der er gængs i dansk ret og dermed frembyder så betydelige principielle betænkeligheder, at den ikke bør gennemføres.

2.4. Forslaget til ny § 114c (om hvervning)

Stk. 1 (hvervning til at begå eller fremme overtrædelse af § 114 eller 114a) og stk. 2 (hvervning ad § 114b, terrorfinansiering) er begrundet med henvisning til Europarådskonventionen om forebyggelse af terrorisme f.s.v.. angår hvervning til handlinger som omtalt i § 114a og b. Stk. 1, handler om hvervning til at begå eller fremme mv. terrorhandlinger (fængsel indtil 10 år, evt. indtil 16 år ved særligt skærpende omstændigheder), stk. 2 om hvervning til "terrorfinansiering" (§ 114b - fængsel indtil 6 år).

Der foreligger her en konventionsbestemt kriminaliseringspligt. Denne pligt omfatter dog ikke fastsættelsen af strafferammen, der her er sat meget højt.

Derimod er der ingen konventionsmæssig forpligtelse til – som i forslaget til § 114c, stk. 3 (fængsel indtil 6 år) -at kriminalisere det at lade sig hverve (den hvervede) eller lade sig oplære/træne til at begå terrorhandlinger (jfr. § 114 og § 114a).

Straffelovrådet anfører, at når man alligevel foreslår disse kriminaliseringer, er det dels fordi "det forekommer naturligt" (når man nu kriminaliser selve hververen), dels at det er i tråd med ønsket om "et fremskudt værn" imod terrorisme.

Her foreligger et klart eksempel på, hvordan terrorfrygten giver sig udslag i en nykriminalisering. DRF finder, at denne bestemmelse bør udgå.

Det anføres videre i bemærkningerne (s.62), at hvis der f.eks. er tale om at lade sig hverve et konkret indsamlings- eller støtteprojekt, vil der kunne straffes efter straffelovens § 114b, jfr. § 21 smh. med § 23.

"Hvervning" vil i øvrigt kunne omfatte hvervning til at begå handlinger, til at fremme handlinger eller til at tilslutte sig en gruppe mv. for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår (terror-)handling. Det anføres (s.63), at forbrydelserne efter § 114c, stk. 1 og stk. 2 fuldbyrdes, når en person "er blevet hvervet" (et noget uklart tidspunkt). Forbrydelsen "at lade sig hverve" efter stk. 3 er fuldbyrdet, når en person har accepteret at ville begå handlinger af den pågældende beskaffenhed, f.eks. en eller flere ikke-konkretiserede bombesprængninger (eller handlinger vedr. terrorfinansiering efter stk. 2).

Som bestemmelsen er udformet, er der ikke mulighed for tilbagetræden fra forsøg, kun evt. for strafnedsættelse.

Det anføres, at hververen subjektivt skal have forsæt til alle led i gernings-indholdet, herunder til, at den hvervede skal begå eller fremme terrorhandling og evt. bidrage til, at en gruppe han tilslutter sig begår sådanne handlinger.

I sine indledende bemærkninger anfører Straffelovrådet (s.22), at man finder det rigtigst, at kriminaliseringspligten efter Europarådskonventionen "opfyldes således, at de terrorhandling, som det skal være strafbart at hverve og oplære til, ikke er begrænset til handlinger begået med terrorforsæt".

Rådet finder dog, at en række af disse handlinger ikke bør kunne straffes med fængsel på indtil livstid, når de ikke er begået med terrorforsæt. Til gengæld mener man, at der kan forekomme tilfælde, hvor hvervning og oplæring til at begå sådanne handlinger bør kunne straffes strengere end udførelsen af selve handlingen.

DRF finder, at dette er en betydelig udstrækning af det strafbares område, og at det foreslåede forsætskrav i realiteten ikke indebærer en tilstrækkelig begrænsning heri, jfr. nedenfor.

2.5. Ad forslaget til ny § 114d – om oplæring, træning mv. til foretagelse af terrorhandling (stk. 1, jfr. § 114 og 114a) eller til "terrorfinansiering" (stk. 2, jfr. § 114b i forslaget).

Stk.1. kriminaliserer træning, instruktion eller oplæring i "terrorhandling" (§ 114 og 114a -fængsel -indtil 10 år –indtil 16 år ved særligt skærpende omstændigheder, f.eks. systematisk/organiseret virksomhed) "med viden om, at personer har til hensigt at anvende færdighederne til dette formål."

Tilsvarende oplæring/træning med henblik på at begå eller fremme terrorfinansiering straffes efter stk. 2 med fængsel indtil 6 år med tilsvarende krav til forsættet (viden) Endelig indføres i stk. 3 en ikke-konventionskrævet kriminalisering af den, der lader sig oplære, træne m.v. til overtrædelse af § 114 eller 114a (men altså ikke § 114b – terrorfinansiering).

2.6. Forslaget til ny § 114e er en "opsamlingsbestemmelse", der straffer (med fængsel i indtil 6 år) den "som i øvrigt fremmer virksomheden for en person, en gruppe el-

ler en sammenslutning, der har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114, 114a, 114b, 114c, eller 114d”

Også her er der blot tale om "almindeligt" forsætskrav for gerningsmanden, dvs. formentlig også omfattende dolus eventualis.

Netop problemerne ved dette forsætskrav giver anledning til kritik.

I så henseende finder et mindretal (Vagn Greve, s. 23, jfr. s. 28-30), generelt, at de foreslåede bestemmelser i (nye) §§ 114b -114 - bør forbeholdes tilfælde, hvor der foreligger kvalificeret forsæt (hensigt).

VG henviser herved til, at dansk ret har "verdens mest omfattende forsætsområde". Endvidere er det efter dansk ret muligt at anvende den fulde strafferamme for fuldbrydet forbrydelse på *forsøg*.

Desuden har dansk ret et særdeles omfattende *medvirkensbegreb*, og det er muligt at anvende den fulde strafferamme på alle medvirkende. "Disse regler betyder, at dansk ret vil få et betydeligt større kriminaliseret område end andre lande". Endvidere er i dansk ret de subjektive krav blevet slækket i løbet af straffelovens gyldighedstid., og eventualitetsforsættet har fået en meget bredere anvendelse end man antog på blot ganske få år siden. ...

"Sådanne meget betydelige udvidelser af det kriminaliserede område i forhold til det, som direkte fremgår af ordlyden, er særligt problematiske, når man skubber det strafferetlige værn langt ud fra den egentlige skadestilføjelse og kriminaliserer ganske dagligdags handlinger. Der er ikke mindst ved kriminaliseringen af upåfaldende handlinger et åbenbart behov for til gengæld at sikre sig, at den subjektive dækning (graden af forsæt) viser, at den pågældende persons adfærd er strafværdig" (s. 28).

Straffelovrådet anfører (s. 27f.o.), at de folkeretlige pligter, som Europarådskonventionen og de foreslåede bestemmelser tilsigter at opfylde, kan forstås således, at de ikke indebærer krav om forsæt omfattende alle forsætsgrader. Når flertallet alligevel vil fastholde det almindelige forsætskrav (og altså ikke kræve hensigt), begrundes dette med, "at der er tale om bistand til alvorlige forbrydelser af almenfarlig karakter" og et krav om hensigt "ville også indebære en fravigelse af den måde, hvorpå man normalt har implementeret tilsvarende bestemmelser om tilregnelser i internationale konventioner".

DRF vil derfor anbefale, at det af Greve foreslåede hensigtskrav indføres i forslagene til de nye §§ 114b-e.

VG anfører endvidere, at der ikke er anført noget argument for, at Danmark gennem de foreslåede regler ... skal kriminalisere et langt videre område, end formentlig alle andre lande gør det. En sådan videregående kriminalisering er ganske vist ikke folkeretsstridig eller EU-stridig, men ... "sådanne udvidelser kan give problemer i forbindelse med fastlæggelsen af en folkeretsmæssig jurisdiktion for danske domstole. Dette gælder såvel ved spørgsmål om dobbelt strafbarhed som ved anvendelsen af universaljurisdiktion." (s. 30).

DRF er enig med Vagn Greve i de anførte betænkeligheder og finder ikke flertallets argumentation overbevisende, men tværtimod reelt indholdsløs. Der ses ikke nogen overbevisende grund til, at Danmark skal gå videre i sin kriminalisering end de øvrige lande, der deltager i de pågældende konventioner.

Ved udformningen af konventionsteksterne har en række internationale eksperter taget stilling til kriminaliseringsbehovet, og det må anses for udslag af en til dels irratio-

nel terrorangst, når det foreslås, at Danmark skal gå videre i så henseende end vore konventionspartnere. Der ses ikke at være grundlag herfor hverken i et særligt truselsbillede for Danmarks vedkommende eller i lovtekniske forhold.

DRF finder desuden, at de foreslåede bestemmelser omfatter ganske vidtgående kriminaliseringer med et til dels ubestemt indhold, jfr. herved også Jørn Vestergaards kritik af de senest vedtagne anti-terror-bestemmelser (se Tidsskrift for Kriminalret, 2006, s.1-8), der også påpeger den meget vidtgående fastlæggelse af strafferammer.

2.7. Øvrige forslag:

2.7.1. DRF har ikke bemærkninger til de fremsatte forslag vedrørende dels konsekvensændringer, dels ændring af strfl.s § 183, stk. 2, om at sidestille kapring af offshore-anlæg med kapring af bl.a. skibe.

2.7.2. Fsv. angår forslaget om indføjelse af en ny § 192 b til gennemførelse af artikel 2 i FN's konvention om nuklear terrorisme anføres det i bemærkningerne til lovforslaget (s. 70), at bestemmelsen rækker videre end art. 2, bl.a. derved, at der ud over besiddelse medtages modtagelse, overdragelse og ændring af radioaktive stoffer. DRF har ingen bemærkninger hertil.

På DRF's vegne,

Bjørn Elmquist
Formand

Jørgen Jepsen
Bestyrelsesmedlem