

en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsretmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer. Ligeledes skal handlingen være egnet til at forvolde et land eller en international organisation alvorlig skade.

På den anførte baggrund finder Justitsministeriet ikke, at bestemmelsen kan karakteriseres som vag og elastisk.

På samme måde som med andre bestemmelser i lovgivningen kan det naturligvis ikke udelukkes, at der for de retshåndhævende myndigheder i praksis kan opstå spørgsmål om, hvorledes de foreslåede bestemmelser skal fortolkes. De foreslåede bestemmelser adskiller sig på dette punkt ikke principielt fra andre bestemmelser i straffelovgivningen – herunder straffebestemmelser, der som de foreslåede har til formål at gennemføre internationale forpligtelser.

Der kan i øvrigt henvises til besvarelsen af bl.a. spørgsmål nr. 9 og 24.

3. Om forholdet mellem lovteksten og de tilhørende bemærkninger bemærkes, at den foreslåede bestemmelse i § 114 som nævnt i lovforslagets bemærkninger, s. 36-37, begrænses af den erklæring, som EU-landene nåede til politisk enighed om på rådsmødet den 6.-7. december 2001. Efter denne erklæring dækker EURammeafgåelsen om bekæmpelse af terrorisme handlinger, som alle medlemsstater anser for alvorlige overtrædelser af deres straffelove, begået af personer, hvis mål er en trussel mod medlemsstaternes demokratiske samfund, der respekterer retsstatsprincippet, og mod den civilisation, disse samfund bygger på. Rammeafgåelsen skal forstås på denne måde og kan ikke bruges som argument for nu at betragte adfærd, som blev udført af mennesker, der handlede for at bevare eller genskabe disse demokratiske værdier, hvilket navnlig var tilfældet i visse medlemsstater under 2. Verdenskrig, som terroristhandling. Rammeafgåelsen 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.

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet, pkt. 2.3.5., at det principielle udgangspunkt for lovgivning er, at selve lovteksten så vidt muligt bør udformes på en sådan måde, at alle retsspørgsmål løses her, således at bemærk-

ningerne alene har karakter af uddybning og præcisering af anvendte udtryk mv. Endvidere fremgår det, at dette udgangspunkt imidlertid, ud fra en realistisk betragtning, ikke kan gælde undtagelsesfrit. I visse tilfælde er det ikke praktisk muligt eller hensigtsmæssigt at udforme en lovbestemmelse, der på én gang er præcis og samtidig dækkende i alle henseender.

Efter Justitsministeriets opfattelse er de begrænsninger, som fremgår af rådserklæringen, af en karakter, som vanskeligt kan skrives ind i en straffebestemmelse.

Justitsministeriet har i stedet mere udførligt beskrevet rådserklæringen i bemærkningerne til lovforslaget, ligesom det i en række besvarelser til Folketingets Retsudvalg er fremhævet, at rådserklæringen sætter begrænsninger i den foreslåede bestemmelses anvendelsesområde. Disse lovforarbejder vil have væsentlig fortolkningsmæssig betydning for lovens anvendelse i praksis både for anklagemyndigheden og for domstolene.

Der henvises i øvrigt bl.a. til besvarelsenerne af spørgsmål nr. 9, 23, 24, 27, 51 og 101.

4. Om påtaloreglen i § 118 a bemærkes følgende:

Den foreslåede bestemmelse i § 114 er indsat i straffelovens kapitel 13. Det følger af bestemmelsen i § 118 a, at påtale for overtrædelse af § 114 – og §§ 114 a-114 e – kun kan ske efter justitsministerens beslutning.

Efter bestemmelserne i straffelovens § 110 f og § 118 a er påtale for overtrædelse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13 – med enkelte undtagelser – betinget af justitsministerens beslutning. Historisk set er påtaloreglen begrundet i de særlige – navnlig også internationale – hensyn, der ofte vil være bestemmende for, om påtale skal finde sted. Således er det i Betænkning afgivet af kommissionen nedsat til at foretage et gennemsyn af den almindelige borgerlige straffelov fra 1912, side 223, anført:

»§ 114 [svarer til den gældende § 110 f] stiller som betingelse for påtale af de i dette kapitel omhandlede forbrydelser, at dette påbydes af justitsministeren. Da særlige navnlig også internationale hensyn ofte vil være bestemmende for, om påtale skal finde sted, er det fundet naturligt, at spørgsmålet om påtale i disse tilfælde afgøres af den øverste påtalemyndighed...«