

sværlige og uklare kompromiser, der ikke alene beror på politiske uoverensstemmelser, men også vidt forskellige lovgivningstraditioner, doktriner og begrebsbrug. Rækkevidden af sådanne konventioner vil ofte være temmelig uklar, om end en forklarende rapport kan bidrage væsentligt til den nærmere forståelse. Eksempelvis er det ikke helt oplagt, hvad der i dansk ret skal forstås ved en »voldshandling mod en internationalt beskyttet persons tjenestested, privatbolig eller transportmiddel, som må antages at bringe hans person eller frihed i fare«, som det hedder i konventionen af 1973 om forebyggelse af og straf for forbrydelser mod internationalt beskyttede personer.

Med den foreslåede § 114 a bliver det i den sidste ende indholdet i en mere eller mindre diffus konventionsbestemmelse, som er afgørende for, om der foreligger en særlig strafforhøjelsesgrund, der reelt set konstituerer et selvstændigt, særlig alvorligt delikt. Det er klart, at retten i tvivlstilfælde kan vælge at afvise strafforhøjelse, hvilket bør være en nærliggende mulighed, hvis bestemmelsen indføres. Men det er ikke nogen nem opgave at sætte domstolene på, og forudsigeligheden kan næppe forventes at være udpræget i sådanne sager.

Der findes et fortilfælde, hvor Justitsministeriet har overvejet, hvorledes det var muligt at opfylde forpligtelserne i henhold til internationale retsakter, der som et led i bekæmpelsen af terrorisme knytter an til forud etablerede, separate konventioner, men ikke indeholder en generisk definition på terrorhandlinger. Ved forberedelsen af den første anti-terrorpakke i 2001 dukkede spørgsmålet op i relation til terrorfinansieringskonventionen og Sikkerhedsrådets resolution 1373. Justitsministeriet mente dengang, at det var i orden at henholde sig til definitionen i EU-rammeafgørelsen. Dette er der gjort rede for i Straffelovrådets betænkning og i bemærkningerne til det foreliggende lovforslag. Straffelovrådet 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 lovforslaget tilsluttet sig synsmåden og dermed ændret opfattelse i forhold til tidligere. Koblingen til spørgsmålet om strafforhøjelse har så ført til forslaget om ny § 114 a, idet Straffelovrådet har fundet denne fremgangsmåde »lovteknisk

mest hensigtsmæssig«. Formuleringerne kunne tyde på, at denne del af Straffelovrådets forslag ikke ligefrem er blevet til i en stemning af udelte begejstring og sikker forvisning om, at en sådan lovgivning er påkrævet og god. Det er den heller ikke!

I større eller mindre udstrækning kan der i en international retsakt være indbygget en forudsætning om, at deltagerstaterne tillades en betydelig *margin of appreciation* og mulighed for at implementere forpligtelserne i overensstemmelse med nationale retstraditioner. Det typiske er under alle omstændigheder, at udmøntningen i national ret af en konventionsbestemmelse må ske ved transformation, hvorved der sker en omskrivning, tilpasning og præcisering af et gerningsindhold, således at dette så vidt muligt opfylder sædvanlige krav til klarhed og bestemtthed. I den materielle strafferet er dette krav ikke uden videre opfyldt ved en blank henvisning til bestemmelser i international ret, og det er højst usædvanligt, at Justitsministeriet har valgt et sådant koncept. Der findes ganske enkelt ikke i dansk lovgivning eksempler på noget tilsvarende. Derimod har inspiration kunnet hentes i Sverige og Finland.

Forklaringen på, at Justitsministeriet har valgt den omtalte konciperings teknik kan ikke være, at den europæiske konvention stiller krav om etablering af regler om strafforhøjelse for *terrorist offences*, for det gør den på ingen måde. Grundlæggende stiller den overhovedet ikke krav om, at deltagerstaterne skal tilslutte sig hver enkelt af de opregnede separate konventioner, men friholder tværtimod staterne for kriminaliseringspligter i forhold til konventioner, som den enkelte stat ikke ønsker at tilslutte sig.

Valget af lovgivningsteknik må bero på, at man har taget konventionens indledende artikel alt for bogstaveligt, og at man så ikke har kunnet pege på en anden egnet model til opfyldelse af de forpligtelser, som konventionen skaber til kriminalisering af tilskyndelse/hvervning/oplæring til *terrorist offences*. Dilemmaet må have været, at det er en umulig opgave at konstruere et overskueligt sæt af regler, som på en enkel og klar måde indfanger essensen af de forhold, som er dækket af de separate, globale konventioner, men ikke er egentlige terrorhandlinger.

Det nærmeste, man i strafferetlig sammenhæng kommer en tilsvarende lovgivningsteknik,