

af to anknætningspunkter for de samtidig foreslåede nye bestemmelser om hvervning (foreslået § 114 c) og oplæring (foreslået § 114 d), den udvidede bestemmelse om støtte og finansiering (nu § 114 a, foreslået § 114 b i ny affattelse), den særlige og meget vidtgående medvirkensregel (nu § 114 b, foreslået § 114 e) samt den eksisterende bestemmelse om offentlig tilskyndelse eller billigelse (§ 136, stk. 1 og 2). De to andre anknætningspunkter for de opregnede bestemmelser er den egentlige terrorismebestemmelse (§ 114 om terrorhandlinger med terrorforsæt) og bestemmelsen om støtte eller finansiering (foreslået § 114 b i ny affattelse i forhold til nugældende § 114 a).

Herudover er der grund til at påpege, at den foreslåede § 114 a samt de andre opregnede bestemmelser samlet set fungerer som forankringspunkt for en lang række bestemmelser i anden lovgivning, der er afgørende for arten og rækkevidden af de særlige beføjelser, som forskellige myndigheder har i relation til sager med berøring til kapitlerne 12 eller 13 i straffeloven. De ændringer med hensyn til sådanne beføjelser, som lovforslaget også lægger op til, indebærer med andre ord ikke alene omlægninger af procedurer og kompetenceplaceringer. Beføjelsernes anvendelsesområde vil blive væsentligt udvidet i kraft af, at bestemmelserne i §§ 114 ff. kommer til at dække et bredere felt. Hertil kommer, at indførelsen af den foreslåede § 114 a i sammenhæng med de følgende, dertil tilknyttede bestemmelser vil indebære bevislættelser i mangfoldige tænkelige typer af sager om angiveligt forberedende handlinger, hvor det ikke er tilstrækkelig klart, at den ultimative forbrydelse er en egentlig terrorhandling. Dette indebærer ikke alene lettere adgang til domfældelse, men – mindst lige så væsentligt – lettere adgang til foretagelse af foreløbige retsskridt i forbindelse med efterforskning.

I Justitsministeriets notat hed det, at konventionen angiveligt indebærer en forpligtelse til at kriminalisere tilskyndelse/rekruttering/oplæring til terrorisme »selvstændigt«. Det her i anførselstegn gengivne ord er af gode grunde udgået i bemærkningerne til Justitsministerens lovforslag. Her hedder det – i overensstemmelse med ordlyden i andre passager i notatet – at de af konventionen nødvendiggjorte ændringer »f.eks.« vil kunne gennemføres ved at indsætte selvstændige bestemmelser om rekruttering/oplæring til »ter-

rorisme« i straffeloven, hvilket da også er helt korrekt. Redegørelsen i notatet er derimod ikke korrekt, for konventionen stiller ikke krav om implementering ved indførelse af særskilte bestemmelser, der specifikt vedrører forberedende handlinger til terrorisme og de af de separate konventioner omfattede forhold. Forpligtelserne efter konventionen kan i denne henseende udmærket opfyldes ved almindelige bestemmelser med et anvendelsesområde, der dækker bredere end § 114 og den foreslåede § 114 a. I overensstemmelse hermed har Justitsministeriet da også valgt at henholde sig til eksistensen af § 136, stk. 1, som tilstrækkelig til opfyldelse af kravet om kriminalisering af offentlig tilskyndelse.

Det skal særligt bemærkes, at bemærkningerne til lovforslaget ikke indeholder 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.<sup>42)</sup> 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«. Spørgsmålet er nu, om der fra tavsheden i det aktuelle lovforslag modsætningsvis kan sluttes, at den, der som led i demonstrationer eller faglige aktioner foretager sig noget, der knytter sig til forhold omfattet af § 114 a, kan ifalde strafansvar efter de tilgrænsende bestemmelser eller blive udsat for indgreb i henhold til retsplejeloven, udlændingeloven, luftfartsloven etc. Svaret blæser i vinden.

9. Det forekommer at være udslag af en overdreven nidkærhed at ville 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 ville indebære.