



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 9. maj 2005
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2005-738/3-0032
Dok.: MUB40059

NOTAT

om

Lovgivningsmæssige konsekvenser af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (European Convention on the Prevention of Terrorism)

1. Indledning

Europarådets Ministerkomité besluttede 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 har i perioden oktober 2004 til marts 2005 afholdt 5 møder med henblik på forhandling af konventionsteksten.

Konventionsteksten blev vedtaget af Ministerkomitéen den 3. maj 2005 og åbnes for undertegnelse på Europarådets 3. topmøde, som afholdes i Warszawa d. 16.-17. maj 2005.

Regeringen agter at undertegne konventionen på Danmarks vegne på topmødet.

I det følgende redegøres under pkt. 2 for indholdet af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme. I forlængelse heraf er der under pkt. 3 redegjort for de lovgivningsmæssige konsekvenser ved Danmarks ratifikation af konventionen. Pkt. 4 indeholder en sammenfatning.

2. Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme

Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (European Convention on the Prevention of Terrorism) har ifølge konventionens *artikel 2* til formål at forstærke staternes bestræbelser med hensyn til at forebygge terrorisme og terrorismens negative indvirkning på den fulde nydelse af menneskerettighederne, særligt retten til liv, både nationalt og gennem internationalt samarbejde under behørig hensyntagen til eksisterende konventioner og aftaler mellem staterne.

Det fremgår tillige af præamblen, at konventionen ikke har til hensigt at berøre etablerede principper med hensyn til ytrings- og forsamlingsfrihed.

Konventionen vedrører ikke egentlige terrorhandlinger, men indebærer en forpligtelse til at kriminalisere visse forberedende handlinger til terrorhandlinger selvstændigt: offentlig opfordring til terrorhandlinger, rekruttering til terrorhandlinger og oplæring i at begå terrorhandlinger.

Konventionen definerer i *artikel 1* terrorhandlinger som de handlinger, der er omfattet af de 10 konventioner, der er opregnet i bilaget til konventionen. Det drejer sig om:

- ICAO's konvention til bekæmpelse af ulovlig bemægtigelse af luftfartøjer fra 1970
- ICAO's konvention til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod den civile luftfarts sikkerhed fra 1971
- FN's konvention om forebyggelse af og straf for forbrydelser mod internationalt beskyttede personer, herunder diplomatiske repræsentanter, fra 1973
- FN's konvention imod gidselstaging fra 1979
- IAEA's konvention om fysisk beskyttelse af nukleare materialer fra 1980
- ICAO's protokol til bekæmpelse af ulovlige voldshandlinger i lufthavne, der betjener den internationale civile luftfart fra 1988 (tillægsprotokol til 1971-konventionen)
- IMO's konvention til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod søfartens sikkerhed fra 1988
- IMO's protokol til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod fastgjorte platforme, der befinder sig på kontinentalsoklen, fra 1988
- FN's konvention om bekæmpelse af terrorbombninger fra 1997
- FN's konvention til bekæmpelse af finansieringen af terrorisme fra 1999

Efter *stk. 2* kan en kontraherende stat, som ikke er part i en i bilaget angivet traktat, ved deponeering af sit ratifikations-, accept-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument erklære, at den pågældende traktat ved anvendelsen af denne konvention over for den kontraherende stat skal anses for ikke at være omfattet af det i *stk. 1* angivne bilag. Erklæringen ophører med at være gældende, så snart traktaten træder i kraft for den kontraherende stat, som skal give depositaren meddelelse derom.

Artikel 3 omhandler national forebyggelsespolitik.

Efter *stk. 1* forpligtes de kontraherende parter til at træffe passende foranstaltninger – særligt inden for uddannelse af politi og andre myndigheder samt inden for uddannelse, kultur, information, medier og med henblik på at øge bevidstheden i offentligheden – med det formål at forebygge terrorhandlinger og de negative konsekvenser heraf, samtidig med at menneskerettighederne, som de fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og andre instrumenter, respekteres.

Forpligtelsen uddybes nærmere i *stk. 2-4*. Således forpligtes staterne efter *stk. 2* til at træffe sådanne foranstaltninger, som måtte være nødvendige for at forbedre og udvikle samarbejdet mellem nationale myndigheder med henblik på at forebygge terrorhandlinger og deres negative konsekvenser, bl.a. ved at udveksle information, forbedre den fysiske beskyttelse af personer og faciliteter samt styrke uddannelse og koordinerede planer i tilfælde af civile nødsituationer.

Efter *stk. 3* forpligtes staterne endvidere til at fremme tolerance ved at opfordre til inter-religiøs og tværkulturel dialog, der evt. skal involvere NGO'er mv. med henblik på at forebygge spændinger, som måtte bidrage til, at terrorhandlinger begås.

Endelig skal staterne efter *stk. 4* bestræbe sig på at fremme borgernes bevidsthed om eksistensen af, grundene til, alvorligheden af og truslen fra terrorhandlinger og de handlinger, der er omhandlet i denne konvention, og skal overveje at opfordre borgerne til at give faktuel og specifik hjælp til myndighederne med henblik på forebyggelse af sådanne handlinger.

Konventionens *artikel 4* omhandler internationalt samarbejde om forebyggelse af terrorisme og forpligter staterne til, som det findes passende samt inden for deres muligheder, at hjælpe og støtte hinanden med henblik på at styrke deres kapacitet til at forebygge terrorisme, herunder gennem udveksling af information og ”best practices”, uddannelse og andre fælles bestræbelser af forebyggende karakter.

Konventionens *artikel 5-7* indeholder de centrale kriminaliseringsbestemmelser og suppleres af *artikel 11* om medvirken og forsøg. Det er en generel forudsætning for kriminaliseringspligten, at handlingerne begås uberettiget og forsætligt. Det følger endvidere af *artikel 8*, at de handlinger, der skal kriminaliseres efter *artikel 5-7*, fuldbyrdes, uanset om en eller flere terrorhandlinger faktisk begås.

Konventionens *artikel 5* forpligter staterne til at kriminalisere uberettigede og forsætlige offentlige opfordringer til at begå terrorhandlinger. Ved offentlig opfordring til at begå en terrorhand-

ling forstås udbredelse af en meddelelse til offentligheden med forsæt til at opfordre til, at en terrorhandling begås, hvor sådan adfærd, hvad enten opfordringen er direkte eller ej, indebærer en fare for, at en eller flere terrorhandlinger begås.

De kontraherende parter forpligtes endvidere efter *artikel 6* til at gøre det strafbart uberettiget og forsætligt at rekruttere personer til terrorisme. Ved rekruttering til terrorisme forstås at hverve en anden person til at begå eller medvirke til at begå en terrorhandling eller til at tilslutte sig en organisation eller gruppe med henblik på at medvirke til, at en eller flere terrorhandlinger begås af organisationen eller gruppen.

Endelig forpligtes staterne efter *artikel 7* til at gøre det strafbart uberettiget og forsætlig at oplære personer til terrorisme. Ved oplæring til terrorisme forstås at instruere andre i at fremstille eller bruge eksplosivstoffer, skydevåben eller andre våben eller skadelige og farlige stoffer eller i andre specifikke metoder eller teknikker med henblik på at udføre eller medvirke til en terrorhandling med viden om, at det er hensigten, at de færdigheder, der undervises i, skal bruges til dette formål.

Artikel 9 vedrører forsøg og medvirken. Efter *artikel 9, stk. 1*, har parterne en forpligtelse til at kriminalisere handlinger, hvorved den pågældende medvirker til en forbrydelse som anført i artikel 5-7 eller organiserer eller pålægger andre at begå en sådan forbrydelse. Det samme gælder, når den pågældende på anden måde medvirker til, at en gruppe personer, der handler med et fælles formål, begår en eller flere forbrydelser som anført i artikel 5-7. Denne medvirken skal være forsætlig og skal enten foretages i den hensigt at fremme gruppens generelle kriminelle virksomhed eller formål, når virksomheden eller formålet indebærer, at en i artikel 5-7 anført forbrydelse begås, eller foretages med viden om, at gruppen har til hensigt at begå en sådan forbrydelse.

Endvidere skal parterne kunne straffe forsøg på overtrædelse af de handlinger, der skal kriminaliseres i medfør af artikel 6 og 7 (rekruttering og oplæring til terrorisme), jf. artikel 9, stk. 2.

Artikel 10 regulerer juridiske personers strafansvar.

Efter *artikel 10, stk. 1*, forpligtes de kontraherende parter til, i overensstemmelse med deres juridiske principper, at sikre, at juridiske personer kan gøres ansvarlige for deltagelse i de handlinger, der er omfattet af konventionens artikel 5-7 og 9. I overensstemmelse med parternes juridiske principper kan sådant ansvar være strafferetligt, civilt eller administrativt, jf. *stk. 2*. Sådant ansvar har ikke betydning for det strafferetlige ansvar for de enkeltpersoner, som har begået forbrydelserne, jf. *stk. 3*.

Artikel 11 vedrører sanktioner og foranstaltninger.

Efter *artikel 11* skal staterne sikre, at forbrydelser, der er omfattet af konventionens artikel 5-7 og 9, bliver mødt med sanktioner, der er effektive, som står i rimeligt forhold til overtrædelsen, og som har en afskrækkende virkning. Dette gælder også i forhold til juridiske personers ansvar, jf. *stk. 3*, hvor der skal være mulighed for en økonomisk sanktion.

Det følger endvidere af *artikel 11, stk. 2*, at staterne, i det omfang det er tilladt efter national lovgivning, kan tage forudgående, udenlandske, endelige domfældelser for forbrydelser omhandlet i konventionen i betragtning, når straffen udmåles.

Artikel 12 omhandler betingelserne for implementeringen og anvendelsen af kriminaliseringsforpligtelserne samt beskyttelse af menneskerettighederne.

Det følger således af *artikel 12, stk. 1*, at staterne skal sikre, at etableringen, implementeringen og anvendelsen af kriminaliseringsforpligtelsen efter artikel 5-7 og 9 skal udføres på en måde, der respekterer menneskerettighederne som fastlagt i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og andre instrumenter. Endvidere skal etableringen, implementeringen og anvendelsen af kriminaliseringsforpligtelsen efter artikel 5-7 og 9 være proportional – etableringen, implementeringen og anvendelsen skal således forfølge legitime formål samt være nødvendig i et demokratisk samfund, og etableringen, implementeringen og anvendelsen skal udelukke enhver form for vilkårlighed eller diskriminerende eller racistisk behandling, jf. *stk. 2*.

Artikel 13 omhandler ofre for terrorisme.

Efter *artikel 13* forpligtes staterne til at træffe sådanne foranstaltninger, som måtte være nødvendige for at beskytte og støtte ofre for terrorisme, der er begået på statens territorium. Sådanne foranstaltninger kan omfatte – som fastlagt nationalt – bl.a. økonomisk hjælp og erstatning til ofre og deres nære familiemedlemmer.

Artikel 14 indeholder bestemmelser om jurisdiktion (straffemyndighed).

Efter *artikel 14, stk. 1*, er de kontraherende parter forpligtede til at have jurisdiktion, når en strafbar handling som anført i artikel 5-7 og 9 er begået på statens område (litra a), eller ombord på et fartøj, der sejler under statens flag eller ombord i et fly, der er registreret efter statens lovgivning (litra b), eller af en statsborger fra den pågældende stat (litra c).

Efter *stk. 2* er det overladt til den enkelte stat at beslutte, om der skal være jurisdiktion, når forbrydelsen sigtede på eller medførte, at en i artikel 1 opregnet forbrydelse blev begået på den på-

gældende stats område eller mod en statsborger fra den pågældende stat (litra a), at en sådan forbrydelse blev begået mod en af den pågældende stats stats- eller regeringsfaciliteter i udlandet, herunder en af den pågældende stats ambassader eller andre diplomatiske eller konsulære lokaler (litra b), eller at en sådan forbrydelse blev begået i et forsøg på at tvinge staten til at foretage eller undlade at foretage en bestemt handling (litra c). Det samme gælder, hvis forbrydelsen begås af en statsløs person, som har fast bopæl på den pågældende stats område (litra d), eller hvor forbrydelsen begås ombord på et fly, der drives af den pågældende stats offentlige myndigheder (litra e).

Stk. 1 og 2 suppleres i *stk. 3* af en bestemmelse, der medfører en pligt til at have jurisdiktion med hensyn til de i artikel 5-7 og 9 nævnte forbrydelser i tilfælde, hvor den formodede gerningsmand befinder sig på statens område, og staten ikke udleverer den pågældende til nogen anden deltagende stat, som har jurisdiktion på grundlag af en jurisdiktionsregel, der eksisterer tilsvarende i den anmodede stat.

Når mere end én kontraherende stat påberåber sig jurisdiktion med hensyn til de i artikel 5-7 og 9 anførte forbrydelser, skal de involverede stater efter *stk. 5*, som det findes passende, konsultere med henblik på at beslutte, hvor retsforfølgning mest hensigtsmæssigt kan finde sted. Det præciseres i *stk. 4*, at konventionen ikke afskærer en stat fra at udøve jurisdiktion i overensstemmelse med sin nationale lovgivning.

Når en stat modtager meddelelse om, at en person, som har eller formodes at have begået en af de forbrydelser, der er omfattet af konventionen, måske befinder sig på statens territorium, er staten i medfør af *artikel 15* forpligtet til at efterforske oplysningerne i meddelelsen. Når betingelserne herfor er til stede, skal staten tage passende forholdsregler i medfør af national lovgivning for at sikre den pågældendes tilstedeværelse med henblik på retsforfølgelse eller udlevering.

Det følger af *stk. 3*, at den pågældende person i sådanne tilfælde har ret til uden ophold at komme i forbindelse med og til at modtage besøg af en repræsentant fra den stat, hvori den pågældende er statsborger, som af andre grunde er beføjet til at beskytte den pågældendes rettigheder, eller – hvis den pågældende er statsløs – bopælsstaten, samt til at blive orienteret om disse rettigheder.

Efter *artikel 16* finder særligt konventionens bestemmelser om udlevering som udgangspunkt ikke anvendelse, når forbrydelsen er begået inden for en enkelt stat, hvori den formodede gerningsmand er statsborger, og på hvis område den formodede gerningsmand befinder sig.

Artikel 17 indeholder generelle principper for gensidig retshjælp i straffesager.

Efter artikel 17, stk. 1, er de kontraherende parter forpligtet til at yde hinanden størst mulig bistand i forbindelse med strafferetlig efterforskning, retsforfølgning eller udlevering i anledning af handlinger omfattet af denne konvention, herunder bistand til at fremskaffe bevismateriale, som staten har i sin besiddelse, og som er nødvendigt for straffesagen. I stk. 3 specificeres endvidere, at staterne skal samarbejde i videst muligt omfang i overensstemmelse med relevante gældende traktater mv. med hensyn til efterforskning og retsforfølgning af juridiske personer.

Det følger af stk. 2, at staterne skal opfylde deres forpligtelser efter stk. 1 i overensstemmelse med gældende traktater om gensidig retshjælp mellem staterne. Hvis der ikke findes sådanne traktater mellem de pågældende stater, ydes retshjælp i overensstemmelse med national lovgivning.

Endelig følger det af stk. 4, at staterne kan overveje at etablere yderligere mekanismer med henblik på at dele information og bevismateriale, som er nødvendigt for at etablere ansvar for juridiske personer.

Artikel 18 fastslår princippet ”*aut dedere aut judicare*”. Princippet indebærer, at den stat, på hvis område den formodede gerningsmand befinder sig, er forpligtet til – hvis staten har jurisdiktion, og hvis den ikke udleverer den pågældende person – uden ugrundet ophold at overgive sagen til sine kompetente myndigheder med henblik på retsforfølgning i overensstemmelse med national lovgivning.

Artikel 19 indeholder regler om udlevering af lovovertrædere.

Artikel 19, stk. 1, fastslår, at forbrydelserne omhandlet i artikel 5-7 og 9 skal anses som forbrydelser, for hvilke der kan ske udlevering i medfør af enhver udleveringstraktat indgået mellem staterne, ligesom disse forbrydelser skal omfattes af senere udleveringstraktater. Eksisterende udleveringstraktater modificeres i det omfang, de er uforenelige med denne konvention, jf. *stk. 5*.

Udlevering er underlagt de betingelser, som er fastsat i gældende udleveringstraktater samt i den anmodede stats lovgivning, jf. *stk. 2 og 3*.

Af *stk. 4* følger, at de i konventionen nævnte forbrydelser for så vidt angår udlevering mellem de kontraherende stater om nødvendigt skal anses for begået ikke blot dér, hvor de fandt sted, men også i de stater, der har jurisdiktion efter artikel 14.

Artikel 20 fastslår, at ingen af forbrydelserne i artikel 5-7 og 9 i forbindelse med udlevering eller gensidig retshjælp kan anses for en politisk forbrydelse. En begæring om udlevering eller rets-

hjælp kan således ikke afslås udelukkende med den begrundelse, at den anmodede stat anser forbrydelsen for politisk.

Artikel 20 indeholder dog eksplicit mulighed for, at staterne kan tage forbehold for denne bestemmelse med hensyn til udlevering. Sådanne forbehold er underlagt et særligt kontrolsystem. Afslag på udlevering i en konkret sag under henvisning til et forbehold skal således være konkret begrundet, og den stat, der har afslået udlevering, skal uden undtagelse overdrage sagen til sine retsforfølgende myndigheder. Hvis der ikke foreligger en retslig afgørelse i sagen inden rimelig tid, kan den stat, der anmodede om og blev nægtet udlevering, forelægge sagen for et samråd af kontraherende stater, der er nævnt i artikel 30, jf. nedenfor. Dette samråd kan videresende sagen til Ministerkomitéen med henblik på vedtagelse af en erklæring.

Artikel 21 indeholder bestemmelser om beskyttelse af menneskerettighederne i forbindelse med udlevering og retshjælp.

Efter *stk. 1* kan intet i konventionen således fortolkes som en forpligtelse til udlevering eller til at yde retshjælp, hvis der er vægtige grunde til at antage, at anmodningen er fremsat med det formål at tiltale eller straffe en person på grund af dennes race, religion, nationalitet, etniske oprindelse eller politiske overbevisning, eller at imødekommelse af anmodningen kunne skade den pågældendes stilling af nogen af disse grunde.

Stk. 2 fastslår, at intet i konventionen kan fortolkes som en forpligtelse til udlevering, hvis den person, begæringen omhandler, risikerer at blive udsat for tortur eller for umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. På samme måde fastslår *stk. 3*, at intet i konventionen kan fortolkes som en forpligtelse til udlevering, hvis den person, som begæringen omhandler, risikerer at blive udsat for dødsstraf, eller – i tilfælde, hvor den anmodede stats lovgivning ikke giver mulighed for livstidsstraf – for livstidsstraf uden mulighed for prøveløsladelse, medmindre den anmodede stat efter gældende udleveringstraktater er forpligtet til udlevering, hvis den anmodende stat garanterer, at dødsstraf ikke vil blive pålagt, eller, hvor den vil blive pålagt, ikke vil blive ført ud i livet, eller at personer ikke vil blive udsat for livstidsstraf uden mulighed for prøveløsladelse.

Artikel 22 vedrører uanmodet videregivelse af oplysninger.

Efter bestemmelsen kan en kontraherende part uden forudgående anmodning og inden for rammerne af national lovgivning videregive oplysninger fra efterforskningen af en straffesag til en anden part. Ved videregivelsen kan der stilles betingelser for brugen af oplysningerne.

Konventionens *artikel 23-32* indeholder afsluttende bestemmelser.

Artikel 28 indeholder en særlig let adgang til at opdatere bilaget med eventuelle andre FN-konventioner om terrorisme. Opdateringer af bilaget kan vedtages af Europarådets Ministerkomité med kvalificeret flertal. I givet fald træder opdateringen i kraft for staterne, medmindre der inden for ét år protesteres herimod.

Desuden er det fastlagt i *artikel 30*, at de kontraherende parter regelmæssigt skal konferere med henblik på at komme med forslag til at lette anvendelsen og implementeringen af konventionen, udtrykke deres mening med hensyn til afslag på udlevering, komme med forslag til ændringer af konventionen og udtrykke deres mening om ændringsforslag fra enkeltstater eller fra Ministerkomitéen samt udtrykke deres mening om ethvert spørgsmål vedrørende anvendelsen af konventionen og lette udveksling af information om betydelige juridiske, politiske eller teknologiske udviklinger.

Eventuelle tvister mellem parterne om fortolkningen og anvendelsen skal søges afgjort ved forhandling mellem parterne eller andre fredelige midler, herunder ved voldgift eller ved indbringelse for Den Internationale Domstol, jf. *artikel 29*.

Det fastlægges endelig, at konventionen træder i kraft den første dag i den måned, der følger efter udløbet af en periode på tre måneder efter den dato, hvor 6 stater, herunder mindst 4 af Europarådets medlemsstater, har deponeret deres ratifikationsinstrumenter.

3. Overvejelser om lovgivningsmæssige konsekvenser

Artikel 3 indeholder som anført under pkt. 2 en pligt for de kontraherende stater til at iværksætte nationale forebyggelsesforanstaltninger. Sådanne foranstaltninger skal imidlertid ikke nødvendigvis være – og er typisk ikke – reguleret via lovgivning. Det samme gælder med hensyn til konventionens *artikel 4* om forpligtelsen til at indgå i internationalt samarbejde om forebyggelse af terrorisme.

Disse bestemmelser nødvendiggør derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke lovændringer.

Artikel 5 vedrører parternes forpligtelse til at kriminalisere offentlige opfordringer til terrorisme.

Pligten til at kriminalisere ytringer omfattet af *artikel 5* må efter Justitsministeriets opfattelse anses for opfyldt ved bestemmelsen i straffelovens § 136, stk. 1, om offentlig tilskyndelse til forbrydelse.

Efter denne bestemmelse straffes den, som uden derved at have forskyldt højere straf offentlig tilskynder til forbrydelse, med bøde eller fængsel indtil 4 år.

Efter *artikel 6* har de kontraherende parter pligt til at kriminalisere rekruttering til terrorisme.

Pligten til at kriminalisere rekruttering til terrorisme må i et vist omfang 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 straffelovens §§ 114 eller 114 a, nr. 1 eller 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 en 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.

Endvidere er definitionen af terrorhandling i straffelovens § 114 ikke umiddelbart sammenfaldende med konventionens definition. Således er der bl.a. ikke i konventionens definition noget krav om, at der i alle tilfælde skal foreligge et "terrorforsæt". Det betyder, at der ikke i alle tilfælde som efter straffelovens § 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 må derfor i forbindelse med ratifikationen overvejes nærmere, om straffelovens § 114 b omfatter rekruttering til alle de handlinger, der i konventionens artikel 1 defineres som terrorhandlinger.

En dansk ratifikation af konventionen vil således kunne nødvendiggøre en ændring af straffeloven på dette punkt. En sådan ændring vil f.eks. kunne gennemføres ved at indsætte en selvstændig bestemmelse om rekruttering til terrorisme i straffeloven.

Efter *artikel 7* har de kontraherende parter pligt til at kriminalisere oplæring til terrorisme.

Pligten til at kriminalisere oplæring til terrorisme må i et vist omfang anses for opfyldt ved straffelovens § 114 b, der er gengivet ovenfor. Pligten til at kriminalisere oplæring til terrorisme aktualiserer imidlertid tilsvarende problemstillinger som pligten til at kriminalisere rekruttering til terrorisme, jf. 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 af konventionen 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. En dansk ratifikation af konventionen vil således på dette punkt kunne nødvendiggøre en ændring af straffeloven. En sådan ændring vil f.eks. kunne gennemføres ved at indsætte en selvstændig bestemmelse om oplæring til terrorisme i straffeloven.

Artikel 9 vedrører parternes forpligtelse til at kunne straffe medvirken til forbrydelserne i artikel 5-7 samt forsøg på forbrydelserne i artikel 6 og 7.

For så vidt angår medvirken må kriminaliseringsforpligtelsen efter Justitsministeriets opfattelse anses for opfyldt ved bestemmelserne i straffelovens §§ 23 og 114 b, men i det omfang artikel 6 og 7 vurderes at kræve lovændringer, vil en udvidelse af § 114 b også kunne blive aktuel, f.eks. i form af en henvisning til eventuelle nye bestemmelser.

For så vidt angår forsøg vil kriminaliseringsforpligtelsen være opfyldt ved forsøgsbestemmelsen i straffelovens § 21.

Artikel 10 vedrører staternes forpligtelse til at gøre juridiske personer ansvarlige for de handlinger, der er nævnt i konventionens artikel 5-7 og 9.

Denne forpligtelse vil være opfyldt med straffelovens § 306, hvorefter der kan pålægges selskaber mv. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i 5. kapitel for overtrædelse af straffeloven.

Artikel 11 indebærer en forpligtelse for parterne til at sikre, at handlinger omfattet af konventionens artikel 5-7 og 9 bliver mødt med sanktioner, der er effektive, som står i rimeligt forhold til overtrædelsen, og som har en afskrækkende virkning.

Denne forpligtelse må anses for opfyldt ved de bestemmelser i straffeloven, der er nævnt ovenfor i forbindelse med overvejelserne om de lovgivningsmæssige konsekvenser af konventionens

artikel 5-7. Forpligtelsen skal naturligvis ligeledes overholdes ved udformningen af de ændringer, der måtte kræves i forhold til artikel 6 og 7.

Artikel 11, stk. 2, om muligheden for at tage forudgående, udenlandske, endelige domme i betragtning, er ikke bindende for staterne.

Bestemmelsen må imidlertid allerede anses for opfyldt med straffelovens § 84, stk. 2, hvorefter retten kan tillægge straffedomme afsagt uden for den danske stat samme gentagelsesvirkning som de her i landet afsagte.

Artikel 13 pålægger staterne en forpligtelse til at vedtage sådanne foranstaltninger, som måtte være nødvendige for at beskytte og støtte ofre for terrorisme, der er begået på statens territorium. Det er imidlertid op til staterne at beslutte, hvilke foranstaltninger der bør træffes.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen efterleves med den nugældende danske lovgivning, bl.a. ved lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser.

Artikel 14 vedrører parternes forpligtelse til at have jurisdiktion (straffemyndighed) med hensyn til handlinger omfattet af konventionens artikel 5-7 og 9.

Forpligtelsen efter artikel 14, stk.1, må efter Justitsministeriets opfattelse anses for opfyldt ved bestemmelserne om dansk jurisdiktion i straffelovens §§ 6, 7, stk. 1, og 8, nr. 5.

Efter straffelovens § 6 hører under dansk straffemyndighed handlinger, som foretages i den danske stat (nr. 1), på dansk fartøj, som befinder sig uden for nogen stats folkeretligt anerkendte område (nr. 2), eller på dansk fartøj, som befinder sig på fremmed folkeretligt anerkendt område, af personer, der hører til fartøjet eller som rejsende følger med dette (nr. 3).

Under dansk straffemyndighed hører efter straffelovens § 7, stk. 1, handlinger, som en person, der har dansk indfødsret eller er bosat i den danske stat, har foretaget uden for denne for så vidt handlingen er foretaget uden for folkeretligt anerkendt statsområde, hvis handlinger af den pågældende art kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder (nr. 1), eller for så vidt handlingen er foretaget inden for sådant område, hvis den er strafbar også efter den dér gældende lovgivning (nr. 2).

Endelig hører efter straffelovens § 8, nr. 5, under dansk straffemyndighed handlinger, uden hensyn til, hvor gerningsmanden hører hjemme, når handlingen er omfattet af mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning. I det omfang, der

er sager omfattet af artikel 14, stk. 1, som falder uden for straffelovens § 6 og § 7, stk. 1, vil disse således være omfattet af § 8, nr. 5.

Artikel 14, stk. 2, opregner en række muligheder for at etablere jurisdiktion for handlinger omfattet af konventionens artikel 1, som ikke er bindende for staterne.

Artikel 14, stk. 3, medfører en pligt til at have jurisdiktion med hensyn til de i artikel 5-7 og 9 nævnte forbrydelser i tilfælde, hvor den formodede gerningsmand befinder sig på statens område, og staten ikke udleverer den pågældende til nogen anden deltagende stat, som har jurisdiktion på grundlag af en jurisdiktionsregel, der eksisterer tilsvarende i den anmodede stat.

Denne forpligtelse må anses for opfyldt ved straffelovens § 8, nr. 5 og 6.

Efter straffelovens § 8, nr. 6, hører under dansk straffemyndighed handlinger uden hensyn til hvor gerningsmanden hører hjemme, når udlevering af sigtede til retsforfølgning i et andet land afslås, og handlingen, for så vidt den er foretaget inden for folkeretligt anerkendt statsområde, er strafbar efter den dér gældende lovgivning, og den efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 1 år. I det omfang, der er sager omfattet af artikel 14, stk. 3, som falder uden for straffelovens § 8, nr. 6, vil disse være omfattet af § 8, nr. 5, jf. ovenfor.

Forpligtelsen til i medfør af stk. 5 at konferere, når mere end én kontraherende stat påberåber sig jurisdiktion med hensyn til de i artikel 5-7 og 9 anførte forbrydelser, vedrører den konkrete sagsbehandling og nødvendiggør ikke lovændringer.

Det samme gælder artikel 15, som omhandler forpligtelsen til at efterforske meddelelser om, at en person, som har eller formodes at have begået en af de forbrydelser, der er omfattet af konventionen, måske befinder sig på dansk territorium.

Forpligtelsen til at sikre personer, der anholdes i medfør af stk. 2, ret til komme i forbindelse med og modtage besøg af en repræsentant fra den stat, hvori den pågældende er statsborger, som af andre grunde er beføjet til at beskytte den pågældendes rettigheder, eller – hvis den pågældende er statsløs – bopælsstaten, må efter Justitsministeriets opfattelse anses for opfyldt med reglerne i varetægtsbekendtgørelsen, der er udstedt i medfør af retsplejelovens § 776.

Artikel 17 fastslår en generel forpligtelse til at yde bistand i straffesager vedrørende de i artikel 5-7 og 9 omhandlede forbrydelser.

Efter bestemmelsen skal samarbejdet finde sted i overensstemmelse med traktater eller eventuelle andre mellemstatslige aftaler om gensidig retshjælp samt national lovgivning.

Herudover indeholder artikel 17 ikke i sig selv nogen forpligtelser for parterne.

Forpligtelsen i artikel 18 til – i tilfælde, hvor der er dansk jurisdiktion, og hvor Danmark ikke udleverer den pågældende person – uden ugrundet ophold at efterforske sagen med henblik på retsforfølgning, vedrører den konkrete sagsbehandling og nødvendiggør ikke lovændringer.

Artikel 20, stk. 1, udelukker, at en begæring om udlevering eller retshjælp vedrørende en af de i artikel 5-7 og 9 nævnte forbrydelser kan afslås udelukkende med den begrundelse, at den anmodede stat anser forbrydelsen for politisk.

Grundlaget for danske myndigheders imødekommelse af en anmodning om retshjælp fra fremmede stater er navnlig den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager med tilhørende tillægsprotokol af 17. marts 1978.

Efter artikel 2, litra a, i den europæiske retshjælpskonvention kan en anmodning om retshjælp afslås, såfremt anmodningen angår en forbrydelse, der af den stat, over for hvilken anmodningen fremsættes, betragtes som en politisk forbrydelse eller en forbrydelse, der har forbindelse med en politisk forbrydelse.

Terrorismeforebyggelseskonventionens artikel 20 indebærer, at Danmark ikke kan afslå at yde retshjælp med den begrundelse, at forbrydelsen betragtes som en politisk forbrydelse, hvis anmodningen vedrører en af de forbrydelser, der er defineret i artikel 5-7 og 9.

Hverken retshjælpskonventionen eller tillægsprotokollen er selvstændigt inkorporeret i dansk lovgivning, og en ændring af myndighedernes mulige begrundelser for at afslå retshjælp som følge af en dansk ratifikation af konventionen vil derfor ikke nødvendiggøre lovændringer.

Som en konsekvens af rammeafgåelsen om den europæiske arrestordre kan udlevering til en medlemsstat i Den Europæiske Union ikke afslås udelukkende med den begrundelse, at forbrydelsen betragtes som en politisk forbrydelse. Efter udleveringslovens § 5 kan udlevering til en stat uden for Den Europæiske Union imidlertid ikke finde sted for en politisk lovovertredelse, dog med undtagelse af tilfælde, hvor handlingen er omfattet af artikel 1 eller 2 i den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme som ændret ved ændringsprotokol af 15. maj 2003 til den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme, artikel 2, jf. artikel 1, i FN-konventionen til bekæmpelse af terrorbombninger eller artikel 2, jf. artikel 1, i FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme.

En dansk ratifikation af konventionen vil således som udgangspunkt nødvendiggøre en ændring af udleveringsloven på dette punkt.

Konventionen indeholder imidlertid i stk. 2 en forbeholdsadgang, hvorefter en stat kan erklære, at den ikke ønsker at overholde artikel 20, stk. 1, i relation til udlevering.

Regeringen agter at benytte sig af denne forbeholdsadgang med hensyn til artikel 5, således at Danmark fortsat vil kunne afslå en udleveringsbegæring vedrørende en sag om offentlige opfordringer til terrorisme med den begrundelse, at Danmark anser forbrydelsen for politisk.

Derimod agter regeringen ikke at benytte sig af forbeholdsadgangen i relation til artikel 6 og 7. En dansk ratifikation af konventionen kræver derfor en ændring af udleveringsloven på dette punkt.

Artikel 21 fastslår, at intet i konventionen kan fortolkes som en forpligtelse til udlevering eller til at yde retshjælp i de situationer, som er særligt opregnede i bestemmelsen.

Bestemmelsen indebærer ikke nye, selvstændige betingelser for udlevering eller for at yde retshjælp, ligesom bestemmelsen ikke udelukker andre afslagsgrunde. Bestemmelsen medfører således ikke i sig selv forpligtelser for parterne.

Artikel 22 vedrører de kontraherende parters adgang til inden for rammerne af national lovgivning at videregive oplysninger fra efterforskning i straffesager.

Formålet med denne bestemmelse er alene at tilskynde til informationsudveksling parterne i mellem, og bestemmelsen indeholder ikke nogen særskilt forpligtelse til at videregive sådanne oplysninger.

4. Sammenfatning

Som det fremgår af gennemgangen ovenfor, opfylder dansk lovgivning efter Justitsministeriets opfattelse allerede i et vist omfang de forpligtelser, der er indeholdt i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme.

En dansk ratifikation af konventionen vil dog kræve lovændringer med hensyn til kriminaliseringsforpligtelsen efter artikel 6 (rekruttering til terrorisme) og 7 (oplæring til terrorisme).

Endvidere vil en dansk ratifikation af konventionen nødvendiggøre en ændring af udleveringslovens § 5 om afslag på udlevering med den begrundelse, at den pågældende handling må anses for

en politisk forbrydelse, idet regeringen ikke agter at gøre brug af forbeholdsadgangen for de i artikel 6 og 7 nævnte handlinger.

Regeringen agter at undertegne konventionen på topmødet i Warszawa i maj 2005. Lovforslag om de påkrævede lovændringer forventes fremsat i folketingsåret 2006-2007.

De pågældende forslag vil blive fremsat med henblik på, at Folketinget ved en vedtagelse af forslagene kan meddele samtykke efter grundlovens § 19 til, at Danmark efterfølgende ratificerer Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme.