



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 13. juli 2005
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2005-738/2-0013
Dok.: MUB40130

NOTAT

om

Lovgivningsmæssige konsekvenser af FN's konvention om nuklear terrorisme (International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism)

1. Indledning

Ved FN's Generalforsamlings resolution 51/210 af 17. december 1996 blev der nedsat en ad hoc-komité med mandat til bl.a. at udarbejde en konvention om nuklear terrorisme som supplement til eksisterende internationale anti-terrorismeinstrumenter.

Den 1. april 2005 under ad hoc-komitéens 9. mødesamling i New York opnåedes enighed om en FN-konvention om nuklear terrorisme.

Konventionsteksten blev vedtaget af Generalforsamlingen den 13. april 2005 og åbnes for undertegnelse den 14. september 2005 i forbindelse med FN-topmødet i New York.

Regeringen agter at undertegne konventionen med sædvanligt ratifikationsforbehold på Danmarks vegne i forbindelse med FN-topmødet i New York.

I det følgende redegøres under pkt. 2 for indholdet af FN-konventionen om nuklear 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. FN-konventionen om nuklear terrorisme

FN-konventionen om nuklear terrorisme (International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism) har til formål at styrke forebyggelsen af og retsforfølgning i forbindelse med nuklear terrorisme.

Det fremgår af præamblen, at eksisterende multilaterale juridiske bestemmelser ikke i tilstrækkelig grad er rettet mod nuklear terrorisme, ligesom behovet for at styrke det internationale samarbejde med hensyn til udvikling og vedtagelse af effektive og praktiske foranstaltninger vedrørende forebyggelse af nuklear terrorisme samt retsforfølgning af og straf til gerningsmændene understreges.

Konventionen indeholder en række forpligtelser for de kontraherende stater, særligt med hensyn til kriminalisering af ulovlig besiddelse og brug mv. af radioaktivt materiale med forsæt til at forårsage død eller alvorlig personskade eller til at forårsage betydelig tings- eller miljøskade og med hensyn til internationalt samarbejde på området.

Konventionens *artikel 1* indeholder en række definitioner af begreber, som anvendes i konventionen.

Ved ”radioaktivt materiale” forstås i konventionen: nukleart materiale og andet radioaktivt materiale, som indeholder nuklider, der kan undergå en spontan omdannelse (en proces, der efterfølges af udsendelse af en eller flere typer ioniserende stråling, som alfa-, beta-, neutroner eller gammastråling), og som på grund af deres radiologiske eller spaltelige egenskaber kan forårsage død, alvorlig personskade eller betydelig tings- eller miljøskade.

Ved ”nukleart materiale” forstås: plutonium, bortset fra plutonium med en isotopkoncentration på mere end 80% i plutonium-238; uran-233; uran, der er beriget i isotop 235 eller 233; uran, der indeholder en blanding af isotoper i naturligt forekommende form bortset fra i form af malm eller residualmalm; ethvert materiale, der indeholder et eller flere af ovennævnte materialer.¹

”Uran, der er beriget med uranisotoperne 235 eller 233” skal forstås som: uran, der indeholder uranisotoperne 235 og/eller 233 i en sådan mængde, at isotopforholdet mellem summen af disse isotoper og uranisotop 238 er større end det naturlige forhold mellem isotop 235 og isotop 238.²

¹ Svarer til IAEA-konvention af 26. oktober 1979 om fysisk beskyttelse af nukleare materialer.

² Svarer til IAEA-konvention af 26. oktober 1979 om fysisk beskyttelse af nukleare materialer.

Ved "nukleart anlæg" forstås: a) enhver atomreaktor, inkl. reaktorer installeret på skibe, køretøjer, fly eller rumfartøjer, der bruges som energikilde for at drive sådanne skibe, køretøjer, fly eller rumfartøjer eller til ethvert andet formål; (b) ethvert anlæg eller transportmiddel, der bruges ved produktion, opbevaring, forarbejdning eller transport af radioaktivt materiale.

Ved "anordning" forstås: (a) enhver eksplosiv nuklear anordning; eller (b) enhver anordning der kan sprede radioaktivt materiale eller udsende ioniserende stråling og som følge af de radiologiske egenskaber kan forårsage død, alvorlig personskade eller betydelig tings- eller miljøskade.

Begrebet "stats- eller regeringsfacilitet" omfatter ethvert permanent eller midlertidigt anlæg eller transportmiddel, der anvendes eller er optaget af statsrepræsentanter, medlemmer af regering, lovgivningsmagt eller retsvæsen eller af embedsmænd eller medarbejdere ansat af en stat eller en anden offentlig myndighed eller enhed eller af medarbejdere eller embedsmænd ansat ved en mellemstatslig organisation i forbindelse med deres tjenstlige hverv.

Endelig forstås ved "en stats militærstyrke" en stats væbnede styrke, der er organiseret, uddannet og udstyret i henhold til den egen lovgivning med nationalt forsvar eller sikkerhed som det primære formål, samt personer, der fungerer som støtte for disse væbnede styrker, og som er under deres formelle kommando, styring og ansvar.

Konventionens *artikel 2* indeholder, sammenholdt med *artikel 5, stk. 1*, de centrale kriminaliseringsbestemmelser. Det er en generel forudsætning for kriminaliseringsforpligtelsen, at handlingerne begås uberettiget og forsættligt.

Artikel 2, *stk. 1, litra a*, forpligter staterne til at kriminalisere uberettiget og forsættlig besiddelse af radioaktivt materiale samt fremstilling eller besiddelse af en anordning med forsæt til at forårsage død eller alvorlig personskade eller til at forårsage betydelig tings- eller miljøskade.

De kontraherende parter forpligtes endvidere efter artikel 2, *stk. 1, litra b*, til at gøre det strafbart uberettiget og forsættligt på enhver måde at bruge radioaktivt materiale eller en anordning eller at bruge eller beskadige et nukleart anlæg på en måde, som medfører udslip, eller som risikerer at medføre udslip af radioaktivt materiale, med forsæt til at forårsage død eller alvorlig personskade, til at forårsage betydelig tings- eller miljøskade eller til at tvinge en fysisk eller juridisk person, en international organisation eller en stat til at foretage eller undlade at foretage nogen handling.

I artikel 2, *stk. 2, litra a*, forpligtes staterne til at gøre det strafbart uberettiget og forsættligt at true – under omstændigheder, som indikerer truslens troværdighed – med at begå en handling som beskrevet i artikel 2, *stk. 1, litra b*.

Endelig er staterne i medfør af artikel 2, stk. 2, *litra b*, forpligtede til at gøre det strafbart uberettiget og forsætligt ved trussel – under omstændigheder, som indikerer trusslens troværdighed – eller ved brug af magt at kræve radioaktivt materiale, en anordning eller et nukleart anlæg.

Artikel 2, *stk. 3 og 4*, vedrører forsøg og medvirken.

Efter *stk. 3* skal parterne kunne straffe forsøg på de handlinger, der er nævnt i *stk. 1*, *litra a og b*.

Efter *stk. 4* har parterne en forpligtelse til at kriminalisere handlinger, hvorved den pågældende medvirker til en forbrydelse som nævnt i *stk. 1, 2 eller 3* 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 *stk. 1 eller 2*. Denne medvirken skal være forsætlig og skal enten foretages i den hensigt at fremme gruppens generelle kriminelle virksomhed eller formål eller foretages med viden om, at gruppen har til hensigt at begå den eller de pågældende forbrydelser.

Artikel 2 skal også sammenholdes med *artikel 5, stk. 2*, der medfører pligt til at kunne straffe de i artikel 2 nævnte handlinger med passende straffe under hensyn til handlingernes alvorlige karakter. Artikel 2 skal endvidere ses i sammenhæng med *artikel 6*, hvorefter sådanne handlinger, navnlig når de er beregnet eller egnet til at fremkalde en terrortilstand blandt den brede befolkning eller hos en gruppe personer eller bestemte personer, ikke skal kunne anses for berettigede af politiske, filosofiske, ideologiske, racemæssige, etniske, religiøse eller andre lignende grunde.

Efter *artikel 3* finder konventionen som udgangspunkt ikke anvendelse, når forbrydelsen er begået inden for en enkelt stat, hvori den formodede gerningsmand og ofre er statsborgere, og på hvis område den formodede gerningsmand befinder sig.

Artikel 4 omhandler forholdet til folkeretten, herunder den humanitære folkeret, bl.a. i tilfælde af væbnede styrkers aktiviteter under væbnet konflikt mv. Endvidere slås det fast, at konventionen ikke behandler spørgsmålet om lovligheden af staters brug eller trussel om brug af atomvåben.

Artikel 7 omhandler samarbejdet mellem de kontraherende stater. Efter *stk. 1* skal staterne samarbejde ved at træffe alle praktikable foranstaltninger, om nødvendigt lovændringer, for at forebygge og imødegå forberedelser på deres respektive territorier til sådanne forbrydelser som nævnt i artikel 2, herunder foranstaltninger for på deres territorier at forbyde ulovlige aktiviteter, der udføres af personer, grupper og organisationer, som opmuntrer, opfordrer, organiserer, bevidst finansierer eller yder teknisk bistand eller information eller som deltager i forøvelsen af sådanne forbrydelser, jf. *litra a*.

Endvidere skal staterne samarbejde ved at udveksle nøjagtig og verificeret dokumentation i overensstemmelse med national lovgivning og ved at koordinere administrative og andre foranstaltninger med henblik på at opdage, forebygge, undertrykke og efterforske forbrydelser som nævnt i artikel 2 og med henblik på at indlede retsforfølgning af personer, der formodes at have begået disse forbrydelser. Særligt skal staterne træffe passende foranstaltninger med henblik på uden ophold at informere de øvrige stater nævnt i artikel 9 om forøvelse af forbrydelser som nævnt i artikel 2 så vel som forberedelser til sådanne forbrydelser, som staterne har kendskab til, samt med henblik på, hvor det findes passende, også at informere internationale organisationer, jf. *litra b*.

Efter *stk. 2* skal staterne træffe passende foranstaltninger i overensstemmelse med national lovgivning for at beskytte fortroligheden af alle oplysninger, de måtte modtage i fortrolighed i kraft af bestemmelserne i denne konvention fra en anden kontraherende stat eller gennem deltagelse i en aktivitet, der udføres med henblik på gennemførelsen af denne konvention. Hvis parterne leverer oplysninger i fortrolighed til internationale organisationer, skal der tages skridt til at sikre, at disse oplysningers fortrolighed beskyttes. Det følger af *stk. 3*, at konventionen ikke medfører en pligt for en stat til at levere oplysninger, som staten i henhold til national lovgivning ikke har tilladelse til at afgive eller som ville bringe statens sikkerhed eller den fysiske beskyttelse af nukleare materialer i fare.

Endelig skal staterne efter *stk. 4* meddele FN's Generalsekretær, hvilke myndigheder der er ansvarlige for at sende og modtage den omhandlede information. Forbindelsespunkterne skal være tilgængelige på kontinuerlig basis.

Artikel 8 fastslår, at staterne – med henblik på at forebygge forbrydelser som omhandlet i konventionen – skal gøre, hvad de kan, for at vedtage passende foranstaltninger med henblik på at sikre beskyttelsen af radioaktivt materiale under hensyntagen til Det Internationale Atomenergiagenturs relevante anbefalinger og funktioner.

Artikel 9 indeholder bestemmelser om jurisdiktion (straffemyndighed).

Efter *stk. 1* er der pligt til at sikre jurisdiktion i tilfælde, hvor forbrydelsen begås på den pågældende stats område (*litra a*), ombord på et fartøj, der sejler under den pågældende stats flag, eller i et fly, der er registreret efter den pågældende stats lovgivning på det tidspunkt, hvor forbrydelsen blev begået (*litra b*), samt i tilfælde, hvor forbrydelsen begås 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 begås mod en statsborger fra den pågældende stat (litra a) eller 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). Det samme gælder, når forbrydelsen begås af en statsløs person, som har fast bopæl på den pågældende stats område (litra c), eller i et forsøg på at tvinge den pågældende stat til at foretage eller undlade at foretage en bestemt handling (litra d), samt i tilfælde, hvor forbrydelsen begås ombord på et fly, der drives af den pågældende stats offentlige myndigheder (litra e).

Stk. 1 og 2 suppleres i *stk. 4* af en bestemmelse, der medfører pligt til at have jurisdiktion i tilfælde, hvor den formodede gerningsmand befinder sig på en stats område, og staten ikke udleverer den pågældende til nogen anden deltagende stat, der har jurisdiktion i overensstemmelse med stk. 1 eller 2. Endvidere præciseres det i *stk. 5*, at konventionen ikke afskærer en stat fra at udøve jurisdiktion i overensstemmelse med sin nationale lovgivning.

Når en stat modtager meddelelse om, at en forbrydelse som nævnt i artikel 2 er begået eller er ved at blive begået på statens territorium eller at en person, som har eller formodes at have begået en sådan forbrydelse, måske befinder sig på statens territorium, er staten i medfør af *artikel 10* forpligtet til at efterforske oplysningerne i meddelelsen. Når betingelserne herfor er til stede, skal staten tage passende forholdsregler i medfør af national ret for at sikre den pågældendes tilstedeværelse med henblik på retsforfølgning eller udlevering.

Det følger endvidere 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 *stk. 6* skal en stat, hvis den har taget en person i forvaring i medfør af denne artikel, øjeblikkeligt underrette de stater, som har jurisdiktion i sagen og, hvis staten anser det for tilrådeligt, andre interesserede stater, om fængslingen og grundene hertil. Den stat, der iværksætter efterforskning efter stk. 1, skal endvidere omgående give meddelelse om udfaldet deraf til de pågældende stater samt tilkendegive, om den agter at udøve jurisdiktion.

Det følger endvidere af *artikel 12*, at enhver person, der tages i forvaring, eller over for hvem der træffes andre foranstaltninger, eller som retsforfølges i henhold til denne konvention, skal sikres en retfærdig behandling, herunder nydelsen af alle de rettigheder og garantier, som er fastsat i lovgivningen i den stat, hvor den pågældende befinder sig, og i gældende bestemmelser i folkeretten, herunder dennes bestemmelser om menneskerettigheder.

Artikel 11 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 13 indeholder regler om udlevering af lovovertrædere.

Artikel 13, stk. 1, fastslår, at forbrydelserne omhandlet i artikel 2 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 9.

Artikel 14 indeholder generelle principper for gensidig retshjælp i straffesager.

Efter artikel 14, *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. 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.

Artikel 15 fastslår, at ingen af forbrydelserne nævnt i artikel 2 i forbindelse med udlevering eller gensidig retshjælp kan anses for en politisk forbrydelse. En begæring om udlevering eller retshjælp kan således ikke afslås udelukkende med den begrundelse, at den anmodede stat anser forbrydelsen for politisk.

Samtidig fastslår *artikel 16*, at intet i konventionen kan 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.

I *artikel 17* åbnes mulighed for under visse nærmere betingelser midlertidigt at overføre en person, der tilbageholdes eller afsoner straf på en stats område, til en anden stat, når staten anmoder herom med henblik på vidneforklaring, identifikation eller anden bistand i forbindelse med fremskaffelse af bevismateriale til efterforskning eller retsforfølgning af forbrydelser, som er omfattet af konventionen.

Artikel 18 omhandler statens håndtering af radioaktivt materiale, anordninger og nukleare anlæg, der er beslaglagt eller på anden måde under statens kontrol, efter at der er begået en forbrydelse som nævnt i artikel 2.

I så fald skal staten efter stk. 1 tage skridt til at uskadeliggøre det radioaktive materiale, anordningen eller det nukleare anlæg, sikre at alle nukleare materialer opbevares i overensstemmelse med relevante anbefalinger vedrørende Safeguards fra Det Internationale Atomenergiagentur samt være opmærksom på anbefalinger vedrørende fysisk beskyttelse og strålebeskyttelsesstandarder publiceret af Det Internationale Atomenergiagentur.

Efter *stk. 2* skal radioaktivt materiale, anordninger og nukleare anlæg ved afslutningen af retsforfølgning i forbindelse med forbrydelser som nævnt i artikel 2, eller tidligere, hvis dette kræves efter international ret, efter konsultationer returneres til ejerstaten, til den stat, hvor indehaveren er statsborger eller har bopæl, eller til den stat, hvor det blev stjålet eller på anden måde anskaffet ulovligt.

Hvor en stat i medfør af national eller international ret ikke har mulighed for at returnere eller modtage radioaktivt materiale, anordninger eller nukleare anlæg, eller hvor de berørte stater bliver enige herom, skal den stat, der besidder materialet, anordningen eller det nukleare anlæg i medfør af *stk. 3(1)* opretholde de skridt, der er taget i medfør af stk. 1. Er det heller ikke lovligt for besidderstaten at være i besiddelse af materialet, anordningen eller det nukleare anlæg, skal staten sikre, at det snarest muligt anbringes hos en stat, der lovligt kan besidde det, og som, hvor det findes passende, har givet tilsagn i overensstemmelse med stk. 1, med henblik på dets uskadeliggørelse, jf. *stk. 3(2)*. Sådanne materialer mv. må i begge tilfælde alene anvendes til fredelige formål.

Hvis det radioaktive materiale, anordningen eller det nukleare anlæg ikke tilhører nogen af de kontraherende stater eller en person, der er statsborger eller har bopæl i en kontraherende stat, hvis det ikke var stjålet fra eller på anden måde ulovligt anskaffet i en kontraherende stat eller hvis ingen stat er villig til at modtage det, skal der i medfør af *stk. 4* træffes beslutning om dets

anbringelse efter konsultationer mellem de berørte stater og relevante internationale organisationer.

Stk. 5 indebærer, at den stat, der besidder det radioaktive materiale, anordningen eller det nukleare anlæg kan anmode om assistance og samarbejde fra andre stater og relevante internationale organisationer, særligt Det Internationale Atomenergiagentur. Staterne og de internationale organisationer opfordres til at yde assistance i videst muligt omfang.

De involverede stater skal give meddelelse til Det Internationale Atomenergiagentur om anbringelsen eller den fortsatte besiddelse af det radioaktive materiale, anordningen eller det nukleare anlæg, jf. *stk. 6*. Endelig følger det af *stk. 7*, at konventionen, i tilfælde af spredning i forbindelse med en forbrydelse som nævnt i artikel 2, ikke berører internationale regler om ansvar for atomskader eller andre internationale regler.

I *artikel 19-22* er fastsat en række bestemmelser om de deltagende staters indbyrdes forhold, bl.a. med hensyn til underretning, konsultationer og ikke-indblanding i indre anliggender, ved efterlevelse af konventionen.

Endelige indeholder konventionen i artikel 23-28 undertegnelses- og ikrafttrædelsesbestemmelser mv. Konventionen træder i kraft den 30. dag efter den dag, hvor 22 stater har deponeret deres ratifikationsinstrumenter.

3. Overvejelser om lovgivningsmæssige konsekvenser

Konventionens *artikel 2* indeholder som nævnt, sammenholdt med *artikel 5, stk. 1*, de centrale kriminaliseringsbestemmelser.

Artikel 2, *stk. 1, litra a*, forpligter staterne til at kriminalisere uberettiget og forsætlig besiddelse af radioaktivt materiale samt fremstilling eller besiddelse af en anordning med forsæt til at forårsage død eller alvorlig personskade eller til at forårsage betydelig tings- eller miljøskade.

Forpligtelsen til at kriminalisere de handlinger, der begås med forsæt til at forårsage død eller alvorlig personskade eller til at forårsage betydelig tingsskade, må efter Justitsministeriets opfattelse anses for opfyldt ved straffelovens § 183 sammenholdt med § 21 om forsøg.

Efter straffelovens § 183, *stk. 1*, straffes den, der med forsæt til skade på andres person eller formue forvolder sprængning, spredning af skadevoldende luftarter, oversvømmelse, skibbrud, jernbane- eller anden transportulykke, med fængsel indtil 12 år.

Af straffelovens § 21 følger, at handlinger, som sigter til at fremme eller bevirke udførelsen af en forbrydelse, straffes, når denne ikke fuldbyrdes, som forsøg. § 21 omfatter i vidt omfang forbedende handlinger til forbrydelser. Anskaffelse og efterfølgende besiddelse af radioaktivt materiale i den hensigt at bruge materialet til et angreb, der medfører tab af menneskeliv, vil således kunne straffes som forsøg.

Forpligtelsen til at kriminalisere de handlinger, der begås med forsæt alene til at forårsage betydelig miljøskade, er derimod ikke omfattet af straffelovens § 183, jf. § 21, og er heller ikke omfattet af miljølovgivningen og dermed straffelovens § 196. Ratifikation af konventionen vil derfor nødvendiggøre en lovændring på dette punkt, f.eks. i form af en ændring af straffelovens § 183.

Besiddelse af radioaktivt materiale uden tilladelse fra Sundhedsstyrelsen er endvidere strafbart efter lov om brug m.v. af radioaktive stoffer, uanset om der foreligger et videregående forsæt.

De kontraherende parter forpligtes endvidere efter artikel 2, stk. 1, *litra b*, til at gøre det strafbart uberettiget og forsættligt på enhver måde at bruge radioaktivt materiale eller en anordning vedrørende sådant materiale eller at bruge eller skade et nukleart anlæg på en måde, som medfører udslip, eller som risikerer at medføre udslip af radioaktivt materiale, med forsæt til (i) at forårsage død eller alvorlig personskade, (ii) til at forårsage betydelig tings- eller miljøskade eller (iii) til at tvinge en fysisk eller juridisk person, en international organisation eller en stat til at foretage eller undlade at foretage en given handling.

Forpligtelsen til at kriminalisere de af de nævnte handlinger, der foretages med forsæt til at forårsage død eller alvorlig personskade eller til at forårsage betydelig tingsskade, må her ligeledes efter Justitsministeriets opfattelse anses for opfyldt ved straffelovens § 183 sammenholdt med § 21 om forsøg.

Med hensyn til forpligtelsen til at kriminalisere de af de nævnte handlinger, der foretages med forsæt til at forårsage betydelig miljøskade, må der efter Justitsministeriets opfattelse gælde det samme som nævnt i relation til *litra a*. Ratifikation af konventionen vil derfor nødvendiggøre en lovændring på dette punkt, f.eks. i form af en ændring af straffelovens § 183.

For så vidt angår handlinger, der foretages med forsæt til at tvinge en fysisk eller juridisk person, en international organisation eller en stat til at foretage eller undlade at foretage en handling (iii), kan man efter Justitsministeriets opfattelse ikke forestille sig en sådan handling i praksis, uden at den samtidig vil falde ind under enten pkt. (i) eller (ii). Det skyldes, at bestemmelsen omfatter tilfælde, hvor der forårsages et radioaktivt udslip eller skabes konkret risiko herfor. Handlingen

vil i så fald være strafbar i dansk ret i medfør af de ovennævnte bestemmelser (§ 183 sammenholdt med § 21), forudsat at der foretages den ovennævnte ændring af § 183.

Foretages de i § 183-nævnte handlinger med forsæt til at tvinge en international organisation eller en stat til at foretage eller undlade at foretage en handling, vil forholdet være omfattet af straffelovens § 114 om terrorhandlinger (igen forudsat at der foretages den ovennævnte ændring af § 183).

Efter straffelovens § 114 straffes for terrorisme med fængsel indtil på livstid den, som med 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 begår en eller flere af følgende handlinger, når handlingen i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade:

- 1) Manddrab efter § 237.
- 2) Grov vold efter § 245 eller § 246.
- 3) Frihedsberøvelse efter § 261.
- 4) Forstyrrelse af trafiksikkerheden efter § 184, stk. 1, retsstridige forstyrrelser i driften af almindelige samfærdselsmidler m.v. efter § 193, stk. 1, eller groft hærværk efter § 291, stk. 2, hvis disse overtrædelser begås på en måde, der kan bringe menneskeliv i fare eller forårsage betydelige økonomiske tab.
- 5) Kapring af transportmidler efter § 183 a.
- 6) Grove våbenlovsovertrædelser efter § 192 a eller lov om våben og eksplosivstoffer § 10, stk. 2.
- 7) Brandstiftelse efter § 180, sprængning, spredning af skadevoldende luftarter, oversvømmelse, skibbrud, jernbane- eller anden transportulykke efter § 183, stk. 1 og 2, sundhedsfarlig forurening af vandforsyningen efter § 186, stk. 1, sundhedsfarlig forurening af ting bestemt til almindelig udbredelse m.v. efter § 187, stk. 1.

Endelig forpligtes staterne efter artikel 2, *stk.* 2, til (litra a) at gøre det strafbart uberettiget og forsætligt at true – under omstændigheder, som indikerer truslens troværdighed – med at begå en handling som beskrevet i artikel 2, stk. 1, litra b, samt (litra b) at gøre det strafbart uberettiget og forsætligt ved trussel – under omstændigheder, som indikerer truslens troværdighed – eller ved brug af magt at kræve radioaktivt materiale, en anordning eller et nukleart anlæg.

Forpligtelsen i litra a må efter Justitsministeriets opfattelse anses for opfyldt med straffelovens § 266 og § 114, stk. 3.

Efter straffelovens § 266 straffes den, som på en måde, der er egnet til hos nogen at fremkalde alvorlig frygt for eget eller andres liv, helbred eller velfærd, truer med at foretage en strafbar handling, med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Efter straffelovens § 114, stk. 3, straffes på samme måde som efter § 114, stk. 1, den, som med det i stk. 1 nævnte forsæt truer med at begå en af de i stk. 1 og 2 nævnte handlinger.

Forpligtelsen i litra b må anses for opfyldt med bestemmelsen i straffelovens § 260, som bl.a. kriminaliserer den, som tvinger nogen til at gøre, tåle eller undlade noget ved vold eller ved trussel om vold, om betydelig skade på gods, om frihedsberøvelse eller om at fremsætte usandsigtelse for strafbart eller ærerørigt forhold eller at åbenbare privatlivet tilhørende forhold.

Artikel 2, *stk. 3 og 4*, vedrører forsøg og medvirken.

Efter *stk. 3* skal parterne kunne straffe forsøg på de handlinger, der er nævnt i stk. 1, litra a og b. Denne forpligtelse vil være opfyldt ved bestemmelsen om forsøg i straffelovens § 21.

Artikel 2, *stk. 4*, vedrører staternes forpligtelse til at kunne straffe medvirken til forbrydelserne i artikel 2, stk. 1-3. En tilsvarende bestemmelse om medvirken findes i artikel 2, stk. 3, i FN's terrorbombekonvention.

Stk. 4, litra a og b, medfører en forpligtelse til at kriminalisere handlinger, hvorved den pågældende medvirker til en forbrydelse som nævnt i stk. 1, 2 eller 3, samt hvor den pågældende organiserer eller pålægger andre at begå en sådan forbrydelse.

Denne forpligtelse må anses for opfyldt med straffelovens § 23 om medvirken.

Efter *litra c* skal staterne endvidere kunne straffe handlinger, hvor 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 stk. 1 eller 2. Denne medvirken skal være forsætlig og skal enten foretages i den hensigt at fremme gruppens generelle kriminelle virksomhed eller formål eller foretages med viden om, at gruppen har til hensigt at begå den eller de pågældende forbrydelser.

I forbindelse med Danmarks ratifikation af FN's Terrorbombekonvention vurderede Justitsministeriet, at kriminaliseringsforpligtelsen i Terrorbombekonventionens artikel 2, stk. 3, litra c, 1. led, var dækket af straffelovens § 23 om medvirken. Det er fortsat Justitsministeriets opfattelse, og artikel 2, stk. 4, litra c, kræver på den baggrund ikke lovændringer.

I de tilfælde, hvor en handling omfattet af konvention er omfattet af straffelovens § 114 eller § 114, jf. § 21, vil det udvidede medvirkensansvar efter § 114 b i øvrigt finde anvendelse ud over det almindelige medvirkensansvar.

Artikel 5, stk. 2, indebærer en forpligtelse for parterne til at sikre, at de i artikel 2 nævnte handlinger kan straffes med passende straffe under hensyn til handlingernes alvorlige karakter.

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 2, stk. 1 og 2.

Artikel 7 indebærer en forpligtelse for de kontraherende stater til at samarbejde og udveksle information på nærmere bestemte områder. Bestemmelsen vurderes ikke at kræve lovændringer.

Efter *artikel 8* skal staterne – med henblik på at forebygge forbrydelser som omhandlet i konventionen – vedtage passende foranstaltninger med henblik på at sikre beskyttelsen af radioaktivt materiale under hensyntagen til Det Internationale Atomenergiagenturs relevante anbefalinger og funktioner.

Beredskabsstyrelsen, Forsvarsministeriet og Statens Institut for Strålehygiejne har over for Justitsministeriet oplyst, at denne bestemmelse ikke giver anledning til lovændringer.

Artikel 9 vedrører parternes forpligtelse til at have jurisdiktion (straffemyndighed) med hensyn til handlinger omfattet af konventionens artikel 2.

Forpligtelsen efter artikel 9, 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 9, stk. 2, indeholder en ikke-bindende opregning af en række muligheder for at etablere jurisdiktion for handlinger omfattet af konventionens artikel 1.

Artikel 9, stk. 4, medfører en pligt til at have jurisdiktion i tilfælde, hvor den formodede gerningsmand befinder sig på en stats område, og staten ikke udleverer den pågældende til nogen anden deltagende stat, der har jurisdiktion i overensstemmelse med stk. 1 eller 2.

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 9, stk. 4, som falder uden for straffelovens § 8, nr. 6, vil disse være omfattet af § 8, nr. 5, jf. ovenfor.

Forpligtelsen i *artikel 10* 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, vedrører den konkrete sagsbehandling og nødvendiggør ikke lovændringer.

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.

Forpligtelsen i *artikel 11* 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 14 fastslår en generel forpligtelse til at yde bistand i straffesager vedrørende de i artikel 2 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 14 ikke i sig selv nogen forpligtelser for parterne.

Artikel 15 udelukker, at en begæring om udlevering eller retshjælp vedrørende en af de i artikel 2 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.

Artikel 15 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 2.

Hverken retshjælpskonventionen eller tillægsprotokollen er selvstændigt inkorporeret i dansk lovgivning og indeholder i øvrigt ikke et forbud mod at yde retshjælp, hvis staten anser forbrydelsen for en politisk forbrydelse. 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 lovovertrædelse, 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 nødvendiggøre en ændring af udleveringsloven på dette punkt.

Artikel 16 fastslår, at intet i konventionen kan 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 af de årsager, der er særligt opregnede i bestemmelsen.

Denne bestemmelse 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 17 åbner mulighed for under visse nærmere betingelser midlertidigt at overføre en person, der tilbageholdes eller afsoner straf på en stats område, til en anden stat. En tilsvarende bestemmelse findes i FN's terrorbombekonventions artikel 13, ligesom lignende bestemmelser er fastsat i artikel 11 i den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager.

Bestemmelsen indebærer imidlertid ikke nogen forpligtelse for staterne til at overføre personer, der tilbageholdes eller afsoner straf på en stats område, til en anden stat og kræver således ikke lovændringer.

Artikel 18 omhandler statens håndtering af radioaktivt materiale, anordninger og nukleare anlæg, der er beslåglagt eller på anden måde under statens kontrol, efter at der er begået en forbrydelse som nævnt i artikel 2.

Beredskabsstyrelsen, Forsvarsministeriet og Statens Institut for Strålehygiejne har over for Justitsministeriet oplyst, at bestemmelsen ikke giver anledning til lovændringer.

4. Sammenfatning

Som det fremgår af gennemgangen ovenfor, opfylder dansk lovgivning allerede i vidt omfang de forpligtelser, der er indeholdt i FN-konventionen om nuklear terrorisme.

En dansk ratifikation af konventionen vil dog kræve en lovændring med hensyn til kriminaliseringsforpligtelsen i artikel 2 for så vidt angår de handlinger, der foretages med forsæt til at forårsage betydelig skade på miljøet.

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.

Regeringen agter at undertegne konventionen med sædvanligt ratifikationsforbehold på topmødet i New York i september 2005.