

RIGSADVOKATEN

N o t a t

o m

s t r a f f e l o v e n s § 1 1 4

1. Der er rejst spørgsmål om rækkevidden af straffelovens § 114, herunder om beskyttelsen alene omfatter danske offentlige anliggender og den danske samfundsorden.

2. Bestemmelsen er placeret i straffelovens kapitel 13 hvis overskrift er: "Forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v.". Kapitlet følger umiddelbart efter kapitel 12 der vedrører "Forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed".

Om denne opdeling udtaler kommentaren (s. 9) at de forbrydelser som kapitel 12 beskæftiger sig med, kan karakteriseres som handlinger, der angriber eller truer statens ydre sikkerhed, mens kapitel 13 handler om forbrydelser, der angriber eller truer statens indre sikkerhed, men at denne sondring ikke er gennemført fuldt ud.

3. Straffelovens § 114 blev indsat i straffeloven ved l. 225 7.6.1952. Formuleringen er i det væsentlige identisk med et udkast, der var udarbejdet af et udvalg, der var nedsat af Justitsministeriet, jf. bet. af 1949.

Bestemmelsen har rod i lov nr. 123 28.4.1934.

Lov nr. 123 af 28.4.1934 om forbud mod visse sammen slutninger blev oprindelig fremsat som forslag sammen med en skærpelse af våbenloven og en bestemmelse, der minder om straffelovens § 121. (De såkaldte urolove).

Forslaget lyder således (Rigsdagstidende 1933/34, tillæg A sp. 3009):

## § 1.

Det er forbudt at danne, deltage i eller opfordre til Deltagelse i Sammenslutninger, der tilsigter eller søger at øve Indflydelse paa politiske Anliggender, og som ved Deltagernes Inddeling i Grupper under Kommando, ved Forskrifter om Lydighed overfor Ordre fra Lederne, ved Udrustning med Vaaben eller Redskaber, der kan anvendes til Indøvning i Brugen af Vaaben, ved Indkvartering under kaserneagtige Forhold, ved Afholdelse af Øvelser, eller ved andre lignende Foranstaltninger organiseres paa militær eller lignende Vis som Korps, der er egnede til at benyttes ved Magtanvendelse

Bemærkningerne henviste til, at der i den senere tid havde vist sig en vis tendens til at danne sådanne korps, der ikke tjente noget berettiget formål, men frembød fare for forstyrrelse og ro i samfundet.

Under udvalgsbehandlingen stillede et flertal forslag om følgende ændrede udformning (RT 1933/34 tillæg B, sp. 1047):

## § 1.

Sammenslutninger eller Korps, som har til Hensigt ved ulovlig Magtanvendelse at øve Indflydelse på politiske eller offentlige Anliggender, er forbudt.

Hensigten anses særlig tilkendegivet ved, at Sammenslutningen eller Korpset ved Udrustning med Vaaben eller Redskaber, der kan anvendes til Indøvning i Brugen af Vaaben, ved militærlignende Organisation og Afholdelse af militæriske Øvelser i Særdeleshed gøres egnet til Benyttelse ved Magtanvendelse.

Saadanne Sammenslutninger og Korps vil være at opløse.

Det fremgår ikke af udvalgsbetænkningen (sp. 1043), om bestemmelsens rækkevidde i forhold til udenlandske anliggender er blevet drøftet.

I forbindelse med, at et mindretal argumenterede for et særstandpunkt vedrørende et andet spørgsmål, udtalte dette mindretal, at den nu ændrede udformning af § 1, vil være egnet til at virke efter dens hensigt: "De grundlovs-mæssige myndigheders rimelige og selvfølgelige beskyttelse mod ulovlige magtangreb."

Et andet mindretal - det konservative folkeparti - udtalte, at man "naturligvis i enhver henseende vil medvirke til ro og ordens opretholdelse i landet". Dette mindretal fremsatte følgende ændringsforslag (RT 1933/34 tillæg B, sp. 1050):

#### Til § 1.

3) Paragraffen affattes saaledes:

"Sammenslutninger, der virker for at øve Indflydelse paa danske offentlige Anliggender ved ulovlig Magtanvendelse eller paa anden ulovlig Vis, er forbudt og bliver efter Paa-stand af Anklagemyndigheden under en offentlig Sag at opløse.

Saadan ulovlig Hensigt skal anses godtgjort, når Sammenslutningens eller Medlemmernes Udrustning med Vaaben eller Genstande, der er bestemte til og egnede til Anvendelse som Vaaben, forberedes.

Nydannelse af en opløst Sammenslutning eller Dannelse af en Sammenslutning til aabenbar Omgaaelse af en sket Op-løsning vil være at straffe efter borgerlig Straffelov § 111,2"

I mindretallets begrundelse for ændringsforslaget er det ikke omtalt, hvorfor ordet "danske" er indsat i lovteksten. Mindretallet anfører, at de gældende regler i grundloven og andre regler om sammenslutninger, der har ulovligt formål, er tilstrækkelige. Ændringsforslaget har derfor alene til formål at præcisere, hvornår en ulovlig hensigt skal anses for godtgjort.

Ved ændringsforslagenes behandling i Folketinget (RT 1933/34, sp. 3707 ff) anfører Alsing Andersen på Folketingsudvalgets vegne, at såvel det oprindelige lovforslag, som flertallets ændringsforslag tjener formålet med en sådan lovgivning "nemlig at sikre befolkningens demokratiske rettigheder mod overgreb af sådanne bevægelser, hvis formål blot er at snylte på demokratiet for at søge at ødelægge det".

Bestemmelsens rækkevidde ses ikke yderligere omtalt under lovforslagets behandling i Folketinget (FT forhandlinger sp. 2310 ff og sp. 3707 ff).

Heller ikke de konservatives ordfører omtaler under 2. behandling, hvorfor ordet "danske" er medtaget.

Loven vedtoges i overensstemmelse med flertallets ændringsforslag.

Var det hensigten med mindretallets ændringsforslag at indskrænke bestemmelsen til alene at omfatte danske anliggender i modsætning til enhver stats indre anliggender, havde det været nærliggende, at såvel forslagsstillerne som modstanderne af en sådan eventuel indskrænkning havde omtalt det. Det skete ikke. Det synes derfor mest nærliggende at antage, at også det oprindelige forslag alene skulle forstås som vedrørende danske anliggender. Det er i alt fald ikke på grundlag af de trykte forarbejder muligt at slutte modsætningsvis fra mindretalsforslagets formulering.

4. I 1948 nedsatte Justitsministeriet et udvalg med den opgave, "at overveje sådanne forslag til ændringer i borgerlig straffelov, navnlig kapitlerne 12 og 13 som må anses begrundet i de siden straffelovens vedtagelse, i særdeleshed under Danmarks besættelse og i tiden derefter, ind-

vundne erfaringer". Udvalget afgav betænkning 31.3.1949 (Betænkningen er uden nummer).

Udvalget foreslog, at der som straffelovens § 114 indsattes en bestemmelse, der med uvæsentlige ændringer svarer til den nuværende § 114. Udkastet havde følgende ordlyd:

#### § 114

stk. 1. Den, som deltager i eller yder væsentlig økonomisk eller anden støtte til korps, gruppe eller sammenslutning, der har til hensigt ved magtanvendelse, sabotage eller andre ulovlige midler at øve indflydelse på offentlige anliggender eller fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen, straffes med fængsel indtil 6 år.

stk. 2. Den, som deltager i ulovlig militær organisation eller gruppe, straffes med bøde eller hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 2 år.

I udvalgets bemærkninger (s. 44) vedrørende kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v.) anføres: "Udkastets § 114 og § 118 er nye bestemmelser; de hører naturligt hjemme i kapitlet, idet de netop tilsigter at værne statsforfatningen og de demokratiske frihedsgoder."

Udvalgets bemærkninger til § 114 (s. 45) henviser til lov nr. 123 af 28.4.1934 om forbud mod visse sammenslutninger og anfører, "udvalget har fundet det hensigtsmæssigt, at straffebestemmelsen nu optages i borgerlig straffelov, hvor den under henvisning til de interesser den tilsigter at værne, naturligt hører hjemme i kapitel 13."

Udvalget anfører, at den i 1934-loven nævnte hensigt til at øve indflydelse på politiske eller offentlige anliggender særligt tilkendegives ved udrustning, organisation m.v. En sådan formodningsregel er ikke gentaget i § 114,

da den anses for overflødig. Endvidere anføres, at der er sket en udvidelse af det strafbare område, idet forsættet efter § 114 også kan være rettet på at fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen.

Udvalget henviser i øvrigt til en lignende svensk straffebestemmelse fra 1934, der på tilsvarende måde er optaget i den svenske straffelovs kapitel 9 § 6, og 7. Disse bestemmelser beskytter den "almene sikkerhed" og "medborgerlige frihed".

På Dansk Kriminalistforenings årsmøde den 14.11.1949 foretager Hurwitz (der var medlem af udvalget) en omfattende gennemgang af forslagene (De Nordiske Kriminalist Föreningarnas Årsbok 1949-50, side 98 ff). Om systematiken anfører Hurwitz andet sted side 99 f:

"Den systematiske inddeling og tekniske betegnelse af, de forhold, der her sammenfattes under udtrykket statsforbrydelser, ligger ikke fast. Stort set kan de i kapitel 12 omhandlede forhold karakteriseres som handlinger, der angriber eller truer statens ydre sikkerhed, medens kapitel 13 omfatter handlinger, der angriber eller truer statens indre sikkerhed.

.....  
 I kapitel 13 om angreb mod statens indre sikkerhed angår hovedbestemmelserne 1) angreb på statsforfatningen ved magtanvendelse eller andre ulovlige midler, herunder oprør, en betegnelse, der dog ikke anvendes af straffeloven (§ 111). 2) Majestætsforbrydelse (§§ 112, 113, stk. 2, 115, stk. 1). 3) Forbrydelser mod rigsdagens og de øverste statsorganers sikkerhed eller frihed (§§ 113, stk. 1). 4) Kollektiv magtanvendelse med det formål at øve indflydelse på offentlige anliggender eller at fremkalde for-

styrrelse af samfundsordenen (§ 114, stk. 1) og i forbindelse hermed deltagelse i ulovlig militærorganisation eller gruppe (§ 114, stk. 2)....."

Om formålet med loven anføres a.st. side 100:

"Formålet med den nye lovgivning kan måske kort udtrykkes således, at der søges fastsat et så vidtgående strafferetligt værn om demokratiet i forhold til dets ydre og indre fjender, som er foreneligt med bevarelsen af de retsstatsideer, som demokratiet bekender sig til."

Under gennemgangen af de enkelte bestemmelser anføres a.st. side 106 f bl.a.:

"Udenom den omtalte centrale bestemmelse [straffelovens § 111] grupperer der sig ligesom efter gældende ret en række bestemmelser, der rammer handlinger som ikke direkte sigter mod statsforfatningens eksistens eller i hvert fald ikke kan bevises at gøre dette, men som rummer de største farer for den demokratiske samfundsordnings integritet. Jeg skal her først pege på den nye § 114."

Lovforslag i overensstemmelse med betænkningen fremsættes i Folketinget 1949-50 samlingen. Efter folketingsudvalgets forhandling med bl.a. Justitsministeriet fremsættes endelig lovforslag jf. RT 1949/50, tillæg A, sp. 7191. Der foretages som anført ikke ændringer i § 114's udformning.

I bemærkningerne til § 114 anføres (sp. 7201) at "bestemmelserne i lov nr. 123 af 28.4.1934 foreslås indføjret i straffeloven" samtidig med, at der sker en udbygning på flere punkter. Der henvises til ovennævnte motiver i udvalgsbetænkningen s. 45-46.

Specielt diskussion om dødsstraf resulterede i yderligere ændringsforslag, dog ikke for så vidt angår § 114.

Folketingsudvalgets betænkning og Folketingets forhandlinger indeholder ikke udtalelser om bestemmelsens rækkevidde.

Forslaget blev vedtaget i følgende form:

§ 114. Den, som deltager i eller yder væsentlig økonomisk eller anden væsentlig støtte til korps, gruppe eller sammenslutning, der har til hensigt ved magtanvendelse at øve indflydelse på offentlige anliggender eller fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen, straffes med fængsel indtil 6 år.

stk. 2. Den, som deltager i ulovlig militær organisation eller gruppe, straffes med bøde eller hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 2 år.

5. Gennemgang af trykt retspraksis viser, at 1934-loven er blevet anvendt/forsøgt anvendt i nogle tilfælde mod deltagere i Nazistdemonstration i Haderslev i 1940. Straffelovens § 114 ses ikke anvendt.

Bestemmelsen i § 114 omtales af Hurwitz i Den danske kriminalret, Speciel Del 1955, s. 31-32, under kapiteloverskriften, "Forbrydelser mod de øverste statsmyndigheder". Hurwitz anfører, "at § 114 er en af flere bestemmelser i kapitel 13, der vender sig mod handlinger, der er egnet til at undergrave den demokratiske samfundsorden, uden direkte at angribe statsforvaltningen eller myndighederne". Spørgsmålet om, hvorvidt det alene er den danske statsforvaltning, der beskyttes omtales ikke.

6. I januar 1977 undertegnede Danmark den "Europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme".

Konventionen omhandler i artikel 1 følgende forbrydelser:



a. forbrydelser, der omfattes af konventionen om bekæmpelse af ulovlig bemægtigelse af luftfartøjer, undertegnet i Haag den 16. december 1970,

b. forbrydelser, der omfattes af konventionen om bekæmpelse af ulovlige handlinger mod den civile luftfarts sikkerhed, undertegnet i Montreal den 23. september 1971,

c. grove forbrydelser, der indebærer angreb mod internationalt beskyttede personers, herunder diplomatiske repræsentanters, liv, fysiske integritet eller frihed,

d. forbrydelser, der indebærer bortførelse, gidseltagning eller grov, ulovlig frihedsberøvelse,

e. forbrydelser, der indebærer anvendelse af bomber, granater, raketter, automatiske skydevåben eller brev- eller pakkebomber, såfremt anvendelsen heraf rummer fare for personer,

f. forsøg på at begå nogen af de ovennævnte forbrydelser eller medvirken til sådanne forbrydelser eller til forsøg herpå.

Med henblik på ratifikation og for at sikre, at den danske stat kunne opfylde sine forpligtelser efter konventionen fremsattes forslag om ændring af straffelovens § 8, FT 1977/78, Tillæg A sp. 1629.

I forbindelse hermed afgav Rigsadvokaten en udtalelse 23. september 1977 (G 423).

Rigsadvokaten rejser det spørgsmål, om konventionsforpligtelserne skal gælde i tilfælde, hvor det alene kan godtgøres, at gerningsmanden tilhører en organisation eller en gruppe, som har terroristvirksomhed som mål, men hvor det ikke kan bevises, at han har gjort sig skyldig i forsøg eller medvirken til forsøg på en konkret forbrydelse. Rigsadvokaten anfører, at den danske straffelovgivnings regler om forsøg og medvirken er så vidtgående, at det forekommer usandsynligt, at bestemmelserne ikke skulle opfylde den forpligtelse, der fremgår af konventionens artikel 1 f.

Rigsadvokaten anfører herefter, at "hvis § 114 ikke var begrænset til danske forhold, ville den opfylde en forpligtelse til at straffe i ovennævnte situationer. Bestemmelsen kan dog efter sit indhold og sin placering alene antage at tage sigte på danske offentlige anliggender og den danske samfundsorden".

Hvis man ønsker at etablere et mere dækkende strafværn mod international terroristvirksomhed anfører Rigsadvokaten, "at det bør overvejes at ændre § 114 således, at den også dækker magtanvendelse mod offentlige anliggender eller samfundsordenen i beslægtede fremmede stater", således at også terroristvirksomhed mod udenlandske interesser kriminaliseres.

Det fremgår, at nævnte udtalelse fra Rigsadvokaten har været fremsendt til Folketingets Retsudvalg. Justitsministeriet ses ikke overfor Retsudvalget at have taget afstand fra denne fortolkning af § 114. Det fremgår ikke af de trykte forarbejder til loven, om rækkevidden af § 114 eller mulighederne for en ændring af denne har været overvejet af Retsudvalget.

7. Det kan herefter fastslås, at bestemmelsen efter sin ordlyd ikke er begrænset til alene at omfatte danske anliggender. Det fremgår imidlertid af lovforslagernes forarbejder såvel i 1934 som i 1950, at bestemmelsen forudsættes anvendt som værn overfor angreb på danske offentlige anliggender og den danske samfundsorden.

Nævnlig Hurwitz'detaljerede gennemgang i NKÅ 1949/50 af bestemmelsens formål viser dette (Beskyttelse af den demokratiske samfundsorden).

Det samme gælder begrundelsen for at medtage bestemmelsen i straffelovens kapitel 13, der omfatter handlinger, der angriber eller truer statens indre sikkerhed.

Intet steds i de trykte forarbejder omtales eller synes det forudsat, at reglerne også skulle kunne anvendes på handlinger, der skal øve indflydelse på andre staters anliggender eller samfundsorden.

Selvom der måske i 1934 kunne være sikkerhedspolitiske grunde til at undgå en offentlig diskussion heraf, havde det i alt fald været nærliggende, at de meget betydelige konsekvenser af en sådan vidtgående forståelse af bestemmelsen ville være blevet omtalt under udvalgsarbejdet i 1949 eller af Hurwitz under den omfattende gennemgang af lovudkastet, eller i alt fald under Folketingets behandling af lovforslaget. Hvis det således havde været hensigten at forbyde enkeltpersoner eller personer i forening at yde væsentlig økonomisk støtte til f.eks. modstandsbevægelser i totalitære stater, ville det være et så betydeligt indgreb i den enkeltes mulighed for politiske manifestationer, at det måtte have givet anledning til diskussion de nævnte steder.

Hertil kommer, at princippet i straffelovens § 1 tilsiger en fortolkning af bestemmelser i straffeloven, således at de ikke går videre end det utvivlsomt har været lovgivningsmagtens hensigt. Det må i særlig grad gælde, når rækkevidden af bestemmelsen ud fra en fortolkning af dens ordlyd og lovteksten i systematisk henseende også kan give anledning til tvivl.

8. Den fornyede undersøgelse af bestemmelsens anvendelsesområde giver således ikke anledning til at ændre den fortolkning, der kom til udtryk i Rigsadvokatens høringssvar af 23. september 1977, og hvorefter straffelovens § 114 alene værner danske offentlige anliggender og den danske samfundsorden.