



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 24. februar 2016
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Tina Tolstrup Bak Jensen
Sagsnr.: 2016-730-0846
Dok.: 1857283

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af terrorisme og erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme

KOM(2015) 625

Resumé

Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Med forslaget revideres indholdet af rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme, der definerer og kriminaliserer visse terrorhandlinger, herunder navnlig gennemførelse af terrorangreb, deltagelse i terrorgruppers aktiviteter, inklusiv finansiel støtte til disse aktiviteter, offentlig opfordring til, rekruttering til og oplæring i terror. Formålet med revisionen er at gennemføre nye internationale standarder og forpligtelser, som EU har indgået, og sætte mere effektivt ind over for den tiltagende terrortrussel og herved øge sikkerheden i EU og for EU-borgerne. Forslaget indeholder som nye initiativer forpligtelser til at kriminalisere modtagelse af oplæring i terror, udlandsrejser med det formål at begå terror, tilrettelæggelse mv. af sådanne udlandsrejser, finansiering af terror samt regler om beskyttelse, hjælp og terrorofres rettigheder.

Da forslaget er omfattet af retsforbeholdet, har det hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til selve forslaget, men de fleste medlemsstater har udtrykt støtte til yderligere initiativer til bekæmpelse af terrorisme. Fra dansk side er man positivt indstillet over for intentionerne om på EU-plan at skærpe kriminaliseringen af terrorrelaterede handlinger.

1. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 2. december 2016 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af terrorisme og erstat-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

ning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme (KOM(2015) 625). Forslaget, som Justitsministeriet modtog i dansk oversættelse den 21. januar 2016, er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 83, stk. 1, og artikel 82, stk. 2, litra c. Forslaget er dermed omfattet af Danmarks retsforbehold. Danmark deltog i vedtagelsen af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme og Rådets rammeafgørelse 2008/919/RIA om ændring heraf, som begge er bindende for Danmark. Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

2. Indhold

2.1. Generelt

Direktivforslaget har til formål at fastlægge minimumsregler vedrørende definitionen af strafbare handlinger og straffe i forbindelse med terrorhandlinger, strafbare handlinger med forbindelse til en terrorgruppe og strafbare handlinger med forbindelse til terroraktiviteter samt specifikke foranstaltninger til beskyttelse af og til bistand for ofre for terror.

Direktivforslaget indeholder:

- 1) kriminaliseringsforpligtelser svarende til forpligtelserne i rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme som ændret ved rammeafgørelse 2008/919/RIA og
- 2) bestemmelser, der implementerer relevante internationale standarder og forpligtelser, herunder tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS no. 217), FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014) og nr. 2249 (2015) og anbefaling nr. 5 fra 2012 om finansiering af terror fra Financial Action Task Force (FATF).

2.2. Terrorhandlinger

Medlemsstaterne forpligtes ifølge forslaget til at sikre, at en række nærmere opregnede forsætlige terrorhandlinger kan straffes. Der er tale om en videreførelse af de tilsvarende bestemmelser i rammeafgørelse 2002/475/RIA, som er gennemført i dansk ret.

2.3. Strafbare handlinger med forbindelse til terroraktiviteter

Medlemsstaterne forpligtes ifølge forslaget til at sikre, at en række nærmere opregnede forsætlige handlinger med forbindelse til terroraktiviteter kan straffes.

Det drejer sig nærmere om følgende:

- *Offentlig opfordring til at begå en terrorhandling*

Der er tale om en videreførelse af den tilsvarende bestemmelse i rammeafgørelse 2002/475/RIA, som er gennemført i dansk ret.

- *Rekruttering af terrorister*

Der er tale om en videreførelse af den tilsvarende bestemmelse i rammeafgørelse 2002/475/RIA, som er gennemført i dansk ret.

- *Varetagelse af oplæring i terror*

Der er tale om en videreførelse af den tilsvarende bestemmelse i rammeafgørelse 2002/475/RIA, som er gennemført i dansk ret.

- *Modtagelse af oplæring i terror*

Medlemsstaterne forpligtes ifølge forslaget til at sikre, at det at modtage oplæring i fremstilling eller brug af sprængstoffer, skydevåben eller andre våben eller skadelige eller farlige stoffer eller i andre konkrete metoder eller teknikker med henblik på at udføre eller medvirke til gennemførelse af en terrorhandling med viden om, at det er hensigten, at de tillærte færdigheder skal bruges til dette formål udgør en strafbar handling, når den begås forsætligt.

Forslaget svarer til artikel 3 i tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS no. 217), som endnu ikke er underskrevet af Danmark.

- *Udlandsrejse med terror for øje*

Medlemsstaterne forpligtes ifølge forslaget til at sikre, at det at rejse til et andet land med det formål at gennemføre eller bidrage til gennemførelse af en terrorhandling, at deltage i en terrorgruppes aktiviteter eller at varetage

eller modtage oplæring i terror, udgør en strafbar handling, når den begås forsætligt.

Forslaget svarer til artikel 4 i tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS no. 217), dog således at forslaget omfatter alle rejser og altså ikke – som Europarådsprotokollen – undtager rejser til den rejsendes hjemstat eller opholdsland.

- *Tilrettelæggelse eller anden formidling af udlandsrejse med terror for øje*

Medlemsstaterne forpligtes ifølge forslaget til at sikre, at enhver form for tilrettelæggelse eller formidling, hvorved en person modtager bistand til en udlandsrejse med det formål at begå terror med viden om, at denne medvirken har dette formål, udgør en strafbar handling, når den begås forsætligt.

Forslaget svarer til artikel 6 i tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS no. 217).

- *Finansiering af terror*

Medlemsstaterne forpligtes ifølge forslaget til at sikre, at enhver form for direkte eller indirekte indsamling af midler med den hensigt at bruge dem eller med viden om, at de skal bruges helt eller delvist til at begå en terrorhandling eller en handling med forbindelse til terroraktiviteter udgør en strafbar handling, når den begås forsætligt.

Forslaget, der implementerer FATF-anbefaling nr. 5, svarer til artikel 5 i tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS no. 217).

- *Tyveri af særlig grov beskaffenhed med det formål at begå en terrorhandling*

Der er tale om en videreførelse af den tilsvarende bestemmelse i rammeafgørelse 2002/475/RIA, som er gennemført i dansk ret.

- *Afpresning med det formål at begå en terrorhandling*

Der er tale om en videreførelse af den tilsvarende bestemmelse i rammeafgørelse 2002/475/RIA, som er gennemført i dansk ret.

- *Fremstilling af falske administrative dokumenter med det formål at begå en terrorhandling*

Der er tale om en videreførelse af den tilsvarende bestemmelse i rammeafgørelse 2002/475/RIA, som er gennemført i dansk ret.

2.4. Medvirken og forsøg, sanktioner og juridiske personers ansvar

Det må ifølge forslaget – som noget ny – ikke være en betingelse for at statuere straffeansvar efter de foreslåede bestemmelser, at handlingen faktisk begås, eller at der kan etableres en forbindelse til, en specifik terrorhandling/terroraktivitet. Forslaget bygger på det samme princip, som efter FATF-anbefaling nr. 5 gælder for finansiering af terrorisme.

Medlemsstaterne skal ifølge forslaget kriminalisere medvirken, anstiftelse og forsøg i forhold til de angivne foreslåede strafbare handlinger.

Der er for så vidt angår forslagets bestemmelser om straffe for fysiske personer (sanktioner), formildende omstændigheder og juridiske personers ansvar tale om en videreførelse af de tilsvarende bestemmelser i rammeafgørelse 2002/475/RIA, dog således at de nye strafbare handlinger også omfattes af bestemmelserne.

2.5. Straffemyndighed og retsforfølgning

Forslagets bestemmelse om straffemyndighed viderefører den tilsvarende bestemmelse i rammeafgørelse 2002/475/RIA med den ændring, at en medlemsstats straffemyndighed også skal omfatte handlinger, hvor en gerningsmand varetager oplæring i terror af statsborgere eller personer med bopæl i medlemsstaten.

2.6. Beskyttelse, hjælp og terrorofres rettigheder

Medlemsstaterne skal ifølge forslaget sikre, at undersøgelser og retsforfølgning i forbindelse med strafbare handlinger, der er omfattet af direktivet, ikke afhænger af en anmeldelse. Der er tale om en videreførelse af den tilsvarende bestemmelse i rammeafgørelse 2002/475/RIA.

Medlemsstaterne skal ifølge forslaget endvidere sikre, at der etableres særlige tjenester til at bistå og hjælpe ofre for terror. Sådanne tjenester skal

have den nødvendige kapacitet og organisatoriske struktur til at yde bistand og hjælp til disse ofre umiddelbart efter et angreb, og så længe som det er nødvendigt efterfølgende alt efter det enkelte offers specifikke behov. Disse tjenester skal være fortrolige, gratis og nemt tilgængelige for alle terrorofre. Tjenesterne skal navnlig omfatte krisehjælp og psykologisk bistand samt vejledning og oplysning om ethvert retligt, praktisk eller finansielt anliggende.

Den foreslåede bestemmelse skal anvendes som et supplement til direktiv 2012/29/EU om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse (offerdirektivet).

Herudover skal medlemsstaterne ifølge forslaget sikre de nødvendige tiltag til beskyttelse af ofre for terrorisme og deres familier i overensstemmelse med offerdirektivet.

Endelig skal medlemsstaterne ifølge forslaget sikre, at terrorofre, som har bopæl i en anden medlemsstat, modtager information om deres rettigheder, hjælpetjenester og adgang til erstatning.

2.7. Øvrige bestemmelser

Direktivforslaget skal erstatte rammeafgørelse 2002/475/RIA som ændret ved rammeafgørelse 2008/474/RIA i henseende til de medlemsstater, der er bundet af direktivet, hvilket på grund af retsforbeholdet ikke omfatter Danmark.

Endvidere indeholder forslaget bestemmelser om gennemførelse og ikrafttræden.

3. Gældende dansk ret

Rammeafgørelse 2002/474/RIA om bekæmpelse af terrorisme er gennemført i dansk ret ved lov nr. 378 af 6. juni 2002 (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme m.v.) ("anti-terrorpakke I").

Danmark har efterfølgende bl.a. gennemført en række yderligere lovændringer ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.) ("anti-terrorpakke II"), bl.a. til gennemførelse af

Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS no. 196).

Danmark har endnu ikke underskrevet tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS no. 217).

Vedtagelsen af rammeafgørelse 2008/919/RIA om ændring af rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme foranledigede ikke yderligere ændringer i dansk ret.

3.1. Modtagelse af oplæring i terror

Det følger af straffelovens § 114 d, stk. 3, at den, som lader sig træne, instruere eller på anden måde oplære til at begå handlinger omfattet af lovens § 114 eller § 114 a, straffes med fængsel indtil 6 år.

3.2. Udlandsrejse med terror for øje

Straffeloven indeholder ikke en selvstændig bestemmelse, der kriminaliserer udlandsrejser, som foretages med det formål at gennemføre eller bidrage til gennemførelse af en terrorhandling, at deltage i en terrorgruppes aktiviteter eller at varetage eller modtage oplæring i terror.

Straffelovens § 21 om forsøg omfatter alle handlinger, som sigter til at fremme eller bevirke udførelsen af en forbrydelse. Foretages en rejse med det formål at begå en terrorhandling mv. – dvs. som en forberedelseshandling – vil rejsen kunne straffes som forsøg, eller – hvis rejsen foretages for at bidrage til gennemførelsen af en terrorhandling mv. – som forsøg på medvirken til at begå en terrorhandling mv.

3.3. Tilrettelæggelse eller anden formidling af en udlandsrejse

Medvirken i form af tilrettelæggelse eller anden formidling til en persons udlandsrejse med det formål at begå en terrorhandling mv. er omfattet af den almindelige medvirkensregel i straffelovens § 23.

3.4. Finansiering af terror

Direkte eller indirekte indsamling af midler med den hensigt at bruge dem eller med viden om, at de skal bruges helt eller delvist til at begå en terrorhandling mv., kan efter omstændighederne være medvirken til selve terrorhandlingen mv., jf. straffelovens § 23.

Det følger herudover af straffelovens § 114 b, at den, som 1) direkte eller indirekte yder økonomisk støtte til, 2) direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler til eller 3) direkte eller indirekte stiller penge, andre formuegoder eller finansielle eller andre lignende ydelser til rådighed for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af lovens § 114 eller § 114 a, straffes med fængsel indtil 10 år. Bestemmelsen finder anvendelse, når der ikke kan bevises et tilstrækkeligt konkretiseret forsæt til at statuere medvirken til selve terrorhandlingen mv.

3.5. Medvirken mv.

Det er en betingelse for at statuere strafansvar efter dansk ret, at det kan bevises, at gerningsmanden har haft terrorforsæt i forhold til gerningsindholdet i den relevante bestemmelse i straffeloven. Det er derimod ikke en betingelse, at forbindelse til en konkret, specifik handling kan bevises.

3.6. Straffemyndighed og retsforfølgning

Reglerne om dansk straffemyndighed findes i straffelovens §§ 6-12.

Det følger af straffelovens § 8, nr. 1, at der er dansk straffemyndighed for strafbare handlinger begået i udlandet uden hensyn til, hvor gerningsmanden hører hjemme, når den strafbare handling krænker den danske stats selvstændighed, sikkerhed, forfatning eller offentlige myndigheder eller en embedspligt mod staten.

Det samme er tilfældet, hvor handlingen er omfattet af en mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at have straffemyndighed, jf. straffelovens § 8, nr. 5.

3.7. Beskyttelse, hjælp og terrorofres rettigheder

Dansk ret indeholder generelle regler om bl.a. vejledning, rådgivning og underretning af ofre, lokale offerrådgivninger, beskikkelse af bistandsadvokat, beskyttelse af ofre og regler om erstatning til ofre.

Dansk ret indeholder ikke særlige regler, der udelukkende gælder for ofre for terrorisme.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget er som nævnt fremsat efter TEUF artikel 83, stk. 1, og artikel 82, stk. 2, litra c, der er omfattet af det danske retsforbehold. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivforslaget, ligesom direktivet ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Forslaget har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Danske Advokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening, Dansk Røde Kors, Landsforeningen Hjælp Voldsofre og Offerrådgivningen.

Høringsfristen er fastsat til den 9. marts 2016.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at formålet med forslaget ikke i tilstrækkelig grad kan nås af medlemsstaterne hver for sig, fordi lovgivning begrænset til det nationale plan ikke vil medvirke til fastsættelse af minimumsregler vedrørende definitioner af og straffe for terrorhandlinger, som anvendes i hele EU. Kommissionen anfører i den forbindelse, at hvis EU-lovgivningen ikke er i overensstemmelse med tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS no. 217), samtidig med at visse medlemsstater er parter i den, vil resultatet kunne være en mulig divergens mellem medlemsstaternes forpligtelser i henhold til EU-lovgivningen og deres forpligtelser i henhold til folkeretten. Ifølge Kommissionen kan der derfor bedre sikres omfattende og tilstrækkeligt ensartet lovgivning på EU-plan, hvorfor EU kan træffe foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Forslaget vurderes – af de af Kommissionen anførte grunde – at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser fra de øvrige medlemsstater til selve forslaget. De fleste medlemsstater har dog udtrykt støtte til yderligere initiativer til bekæmpelse af terrorisme

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positivt indstillet over for intentionerne om på EU-plan at skærpe kriminaliseringen terrorrelaterede handlinger.

9. Orientering af Folketingets udvalg

Grundnotatet sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – til Folketingets Retsudvalg.