

Bog anmeldelser

Erling Johannes Husabø:

Terrorisme i norsk strafferet. Ein analyse av straffelova kapittel 18
Fagbokforlaget, 2018. ISBN 978-82-450-2437-1. 355 sider

Selv om strafferetten måske ikke kan gøre særlig meget ved terrorismen, kan terrorismen gøre meget ved strafferetten! Sådan hedder der i forordet til Husabøs nye bog. For norsk rets vedkommende påvises rigtigheden af dette udsagn med stor grundighed i hans omfattende fremstilling. Noget ganske tilsvarende kan i øvrigt med rette hævdes om de øvrige nordiske landes lovgivning på området. Alle steder udgør lovgivningen i kampen mod den internationale terrorisme en udfordring i forhold til en retsstatslig strafferet og retstraditionen i det pågældende land.

Det har ikke været Husabøs ambition at gå i enkeltheder med komparative analyser, og han har kun i beskedent omfang inddraget redegørelser om regelværket i nabolandene. Men hans systematiske redegørelse for retstilstanden i Norge giver rige muligheder for andre, som måtte ønske at foretage sammenligninger og søge inspiration til retsdogmatisk tolkning eller retspolitiske overvejelser. Husabøs bog er ikke alene et nyttigt redskab for norske jurister og retspolitikere, men også for nordiske kolleger.

Et gennemgående tema i bogen er den vidtgående pre-aktive funktion, som strafferetten har fået i kampen mod terrorismen. Her retter Husabø bl.a. opmærksomheden mod det problematiske samspil mellem strafferetten og adgangen til hemmelig overvågning. Den norske efterretnings- og sikkerhedstjeneste PST har i politiloven fået en vidtgående hjemmel til anvendelse af »skjulte tvangsmidler« for at afdække, afværge og forebygge overtrædelser af terrorlovgivningen. Mistankekravet er beskedent, idet sådanne midler er tilladt, hvis der er »grund til at undersøge«, om nogen forbereder en terrorhandling en terrortrusel eller en indgåelse af en aftale herom (»terrorforbund«). Tilsvarende regler findes ikke i dansk lovgivning, hvorefter politiets efterretnings- og sikkerhedstjeneste PET i det væsentlige er undergivet de samme betingelser for anvendelse af tvangsindgreb som det ordinære politi. Efter retsplejeloven kræver indgreb i meddelelseshemmeligheden og dataaflysning »bestemte grunde«, og indgrebet skal være af »afgørende betydning« for efterforskningen af en alvorlig lovovertrædelse. Det er svært at vide, om sådanne sproglige forskelle i loven gør en forskel i praksis, bl.a.

fordi der er ringe åbenhed omkring antallet af sager og deres udfald. Men forskellene i den retlige tilgang er i hvert fald tankevækkende.

Markante forskelle gør sig også gældende, for så vidt angår landenes regulering af selve den materielle strafferet på området. Den norske grundlov kom efter revisionen i 2014 til at indeholde udtrykkelige krav om legalitet, uskyldspræsumption, proportionalitet og respekt for bindende menneskeretlige forpligtelser. I forarbejderne til straffeloven af 2005 blev der lagt afgørende vægt på et skadefølgeprincip, som skal være styrende for strafferetlig lovgivning. Berettigelsen af kriminalisering afhænger af, om formålet er at forebygge handlinger, som kan medføre skade eller fare for skade på væsentlige individuelle eller samfundsmæssige interesser. I lyset heraf foretager Husabø en systematisk analyse af de begrundelser, som de enkelte led i terrorlovgivningen hviler på. I flere sammenhænge finder han, at der savnes en god *grunniving*.

Bogens kapitel 2 indeholder en oversigt over lovgivningen og den historiske udvikling på området. Ligesom i andre lande er reguleringen sket trinvis under indtryk af konkrete begivenheder og heraf afledte internationale initiativer. Forståeligt nok gav terroraktionen den 22. juli 2011 særlig anledning til opdatering af lovgivning og beredskab. Ikke alene resolutioner fra FN og konventioner fra Europarådet har haft indflydelse. Også rammeafgåelsen fra EU om bekæmpelse af terrorisme har præget norsk lovgivning, herunder særligt definitionen af terrorhandlinger i § 131, som logisk nok får den mest omfattende behandling i bogen (kapitel 3).

Når man som dansk strafferetsjurist har sit udgangspunkt i en retstradition med næsten grænseløse regler om ansvar for forsøg og medvirken, er det altid interessant at gøre sig bekendt med en mere nøjeregnende detailregulering og doktrin i de andre nordiske lande, hvor det principielle udgangspunkt er, at kun iværksættelseshandlinger med en vis nærhed til forbrydelsens fuldbyrdelse er strafbare, mens forberedelseshandlinger er straffri, medmindre noget andet er bestemt. Med sine generelle studier i monografien *Strafansvarets periferi* fra 1999 som bagtæppe er Husabø om nogen den rette til at dissekere reguleringen af disse spørgsmål på et specielt felt som antiterrorreglerne. Han kritiserer bl.a. den særlige bestemmelse om udvidet forsøgsansvar for forberedelse af terrorhandlinger. Forsætligt forsøg på en terrorhandling er således kriminaliseret i tilfælde, hvor der er foretaget handlinger, »som legger til rette for og peger mot gjennomføringen«, jf. § 131 tredje led. Udtrykket »forsøk« bruges her i en helt anden betydning end ellers i straffeloven. Hertil kommer, at også medvirken til eller forsøg på forberedelseshandlinger vil være strafbart, hvorved det bliver vanskeligt at trække den nedre grænse for strafansvaret.

Bestemmelsen om forsøg på at begå en terrorhandling skaber således tvivl om strafansvarets rækkevidde og bør efter Husabøs opfattelse afskaffes, således at strafværdige forhold bedømmes efter de almindelige forsøgsregler eller efter særlige regler om tilgrænsende delikter vedrørende aftale om, finansiering af, opfordring, rekruttering eller oplæring til terrorisme (*førebuingsstraffebod*). Subsidiært anbefaler Husabø at præcisere den eksisterende bestemmelse ved tilføjelse af, at det drejer sig om »forberedelser som på grunn av sin uvanlige og urovekkende karakter tydelig peker mot gjennonføringen«. For at skabe yderligere klarhed kunne der i givet fald desuden indsættes ikke-udtømmende eksempler i lovteksten (bogen s. 323 f.).

Spørgsmålet om reglernes rækkevidde i forhold til handlinger foretaget af militante grupper og organisationer har givet anledning til indgående drøftelser i litteraturen og overvejelser i national retspraksis. Husabø redegør for den norske tilgang og konkluderer med rette, at bestemmelsen om terrorhandling også omfatter voldelige angreb på civilbefolkningen, uanset hvilken status enheden måtte have i forhold til den humanitære folkeret (s. 80 ff.). Noget tilsvarende blev fastslået af den danske Højesteret i sagen om Fighters+Lovers, der ønskede at støtte FARC og PFLP (U 2009.1453 H), og samme linje er efterfølgende fulgt i sager om forbindelse til PKK.

For at opfylde forpligtelserne efter Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme er der i norsk lovgivning indført en række specialiserede straffebestemmelser, som uden krav om terrorforsæt er rettet mod handlinger, der typisk har karakter af terrorisme, hvilket dog ikke altid vil være tilfældet (§§ 138-144). Det drejer sig om terrorbombning, flykapring, kidnapping, angreb på diplomater og andre forbrydelser omfattet af en række partikulære FN-konventioner. Hvis sådanne forbrydelser begås med terrorforsæt, vil de være omfattet af bestemmelsen om terrorhandling (§ 131). Lovteknikken afspejler den manglende internationale konsensus om definitionen på terrorisme, som vanskeliggør en enkel og klar regulering. Alt andet lige har den norske model visse fortrin frem for f.eks. de komplicerede danske regler med forankring i straffelovens uoverskuelige § 114 a, der ikke indebærer nogen selvstændig kriminalisering, men alene giver hjemmel til strafforhøjelse, hvis et forhold er omfattet af de i paragraffen opregnede konventioner. Husabøs kritik af retstilstanden på dette punkt er da også holdsvis behersket.

Problemet med fremmedkrigere har selvsagt også været mærkbart i Norge, og i 2016 blev der indført nye bestemmelser om retsstridig deltagelse i militær virksomhed i væbnet konflikt i udlandet (§ 145) samt rekruttering til sådan deltagelse (§ 146). Paragrafferne står i straffelovens kapitel 18 sammen med bestemmelser-

ne om terrorisme, men har i bestræbelserne på at modvirke voldelig radikaliseringsfået et mere bredt anvendelsesområde. Samtidig blev der indført forbud mod deltagelse i militære operationer mod norske eller allierede styrker i en international operation og af rekruttering hertil (§ 120 a og § 120 b, som står i straffelovens kapitel 17). Sidstnævnte bestemmelser har en dansk parallel i den særlige bestemmelse om landsforræderi, som i 2015 blev indsat i straffeloven som § 101 a, der anordner strafansvar for den, der tilslutter sig fjenden eller rekrutterer nogen dertil. Se nærmere herom min artikel i NTfK 2018.111-138. Med det generelle forbud i førstnævnte bestemmelser er de norske regler mere vidtgående end de danske, som kun retter sig mod tilfælde, hvor den danske stat er part i en væbnet konflikt. Omvendt ser det ud til, at de norske regler har et mere begrænset anvendelsesområde ved generelt at undtage nødhjælp, civil sanitetstjeneste, sundhedstjenester og minerydning rettet mod civilbefolkningen, se herom Husabø s. 276 f. med henvisning til lovforarbejderne. Efter de danske regler forudsætter straffrihed for sådanne aktiviteter en organisatorisk adskillelse fra væbnede styrker. I praksis vil grænserne sikkert være flydende.

I lyset af skadefølgeprincippet finder Husabø det utilstrækkeligt at motivere indførelsen af de generelle bestemmelser om fremmedkrigere med risikoen for voldelig radikaliserings. Bestemmelserne er både for vidtgående og for uklare. De giver et misvisende billede af, hvad lovgiver egentlig har ønsket at kriminalisere, idet anklagemyndigheden har fået instruks om alene at strafforfølge de mest radikaliserede. Husabø påpeger, at der er rigeligt med bestemmelser, hvormed strafværdige forhold i de mest praktiske tilfælde kan rammes, og han anbefaler følgende en ophævelse af § 145 og § 146 (s. 325).

Ligesom i Danmark har der i Norge været principielle betænkeligheder ved at indføre en særlig bestemmelse om deltagelse mv. i en terrororganisation. Men efter ønske fra bl.a. PST overgav lovgiver sig alligevel og vedtog i 2013 bestemmelsen i § 136 a. Husabø redegør omhyggeligt for paragraffens rækkevidde. Om anvendelse af § 136 a, se Høyesteretts dom, afsagt den 4. september 2018 efter færdiggørelsen af Husabøs fremstilling.

Ved bogens udgivelse var der ikke gennemført særlige regler om kriminalisering af *udrejse* med forsæt til at tilslutte sig en terrororganisation. Husabø støtter ikke tanken om en særskilt bestemmelse, sådan som det blev foreslået i Justitsdepartementets høringsnotat 16/7266 fra november 2016. Han vender sig imod en yderligere øgning af kompleksiteten i reglerne og anbefaler i stedet at udbygge den eksisterende bestemmelse om deltagelse mv. i terrororganisationer (§ 136 a), således at også udrejse med henblik herpå samt finansiering og organisering af sådanne rejser kriminaliseres. Den norske tilgang er i det hele taget anderledes

end den danske, hvor organisationsforbuddet i straffelovens § 114 f ikke er et led i den internationale bekæmpelse af terrorisme, men et upåagtet levn fra det forbud, som i 1930'erne blev indført mod militante korps. Til gengæld har Norge ikke fulgt det ret enestående danske eksempel med indførelse af et særligt zoneforbud i straffelovens § 114 j.

Husabø har med rette det grundlæggende synspunkt, at man ikke skal have for høje forventninger til, hvad strafferetten kan gøre ved terrorismen. Meget af lovgivningen har imidlertid gode grunde for sig og har fået en forsvarlig udformning. Men i forhold til den strafferetlige tradition er lovgiver på flere måder »gået fra koncepterne«, og visse regler og udviklingstræk fortjener som ovenfor omtalt »skarp kritik«. Reglerne er blevet for omfattende, komplicerede, vidtgående, til dels upræcise og med uklare begrundelser, der bare fungerer som »facadelegitimation« (s. 328 ff.). Denne karakteristik er ikke bare velvalgt i forhold til norsk strafferet.

Nu er Islamisk Stat i det store hele blevet fortrængt fra de tidligere erobrede områder i Irak og Syrien. Herefter er problemet med såkaldte fremmedkrigere lidt pludseligt blevet til et spørgsmål om behandlingen af de udrejste, som nu gerne vil vende hjem. Debatten har bølget om de udrejstes folkeretlige stilling, om muligheden for etablering af et internationalt tribunal i nærområdet, om fratagelse af statsborgerskab mv. Endnu engang har konkrete historiske forhold sat grundlæggende retsstatslige og humanitære principper under pres.

Jørn Vestergaard,

professor i strafferet, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet