

også en naturlig følge af navnet på denne del af § 114, stk. 1; terrorismeforsættet.

At der er tale om en ren subjektiv vurdering af ordlyden i terrorismeforsættet, gør, at dækningsprincippet i denne del af § 114, stk. 1 mister sin relevans. Alle elementerne i terrorismeforsættet er subjektive og dermed omfattet af forsætskravet. En konsekvens heraf er, at formuleringer og ord, der ellers ville være undtaget fra forsætskravet i kraft af at være karakteristiske af objektive gerningsmomenter, såsom skræmme i ”alvorlig grad” og ”grundlæggende” strukturer, *også* er omfattet af forsætskravet i § 114, stk. 1.⁶

Selvom det alene er det subjektive indhold i terrorismeforsættets elementer, der skal vurderes, er en klar definering af elementerne i terrorismeforsættet yderst relevant. Dette for dels at vide, hvad gerningspersonens forsæt skal omfatte, og dels for i sidste ende at lette domstolens arbejde i vurderingen af og bevisbegrundelsen for terrorismeforsættet. I nedenstående analyse af terrorismeforsættets gerningsindhold vil der derfor være fokus på at fastlægge og definere elementerne i terrorismeforsættet.

7.3. *Skræmme en befolkning i alvorlig grad*

En gerningsperson har opfyldt terrorismeforsættets første led, når han eller hun har forsæt til tre elementer: at ”skræmme”, ”en befolkning” og ”i alvorlig grad”. Af pædagogiske årsager behandles ”en befolkning” først, hvorefter de sidste to elementer behandles samlet. Det skal i den forbindelse bemærkes, at dette led i terrorismeforsættet er identisk med ordlyden i rammeafgørelsens art. 1 og tydeligt inspireret af ordlyden i terrorfinansieringskonventionens art. 2, stk. 1, litra b, og at der hverken i forarbejderne til disse internationale bestemmelser eller til § 114 findes fortolkningsbidrag hertil.⁷

”**En befolkning**” må som udgangspunkt skulle fortolkes som befolkningen i et givent land, eksempelvis indbyggerne i Danmark. Et relevant spørgsmål er i den forbindelse, om elementet skal forstås som *hele* befolkningen i et land, eller om en *del* af befolkningen også vil være omfattet? Selve elementets ordlyd indikerer, at det er hele befolkningen, som gerningspersonen skal have forsæt til at skræmme, hvilket også

6. Se mere om denne ”sædvanlige” undtagelse i afsnit 6.3.2.1.

7. Se kapitel 4 for en analyse af terrorfinansieringskonventionens art. 2, stk. 1, litra b og rammeafgørelsens art. 1.

understøttes af, at der i langt de fleste af de domme, hvor det første led i terrorismeforsættet eksplicit nævnes i begrundelsen, står ”*skræmme befolkningen*”.⁸ Østre Landsret vurderede også i sagen om Roj TV, at PKK opfyldte terrorismeforsættet ved bl.a. at ”*skræmme den tyrkiske befolkning*”.⁹ Det bemærkes, at kun byrettens begrundelse i Twitter-sagen skiller sig ud. Her står der uden nærmere forklaring, at tiltalte har haft forsæt til at ”*skræmme en befolkning*”.¹⁰

Spørgsmålet om, hvorvidt en befolkning også vil kunne fortolkes som dele/grupper i en befolkning, er uafklaret i dansk retspraksis.¹¹ Der er dog visse andre forhold, der indikerer, at en sådan fortolkning er brugbar. For det første har bl.a. Sverige, Finland og Holland fortolket ”a population” i rammeafgørelsen til også at omfatte grupper eller dele af befolkningen.¹² For det andet er ét af terrorismens kendetegn at angribe personer, der af for eksempel politiske eller religiøse motiver skiller sig ud fra resten af befolkningen. Dermed må visse minoritetsgrupper anses for at være særligt udsatte i relation til terrorisme fra andre grupper.¹³ Her tænkes bl.a. på den jødiske eller den muslimske befolkning i Danmark eller yazidierne i bl.a. Irak. Beskyttelseshensynet bag § 114 må således være lige så stor for eksempelvis politiske grupper

8. Vedrørende sager om overtrædelse af § 114, se ”Brandstiftelse-sagen”, KBH Byret, s. 131, ”Kundby-sagen”, Retten i Holbæk, s. 76, ”Lors Doukaev-sagen”, s. 36, ”Omars venner-sagen”, s. 82, ”Tændstik-sagen”, KBH Byret, s. 92 samt ”Udtalelser ej terrorisme-sagen”, Retten i Hillerød, s. 13. Vedrørende sager om overtrædelse af § 114 b-e, se ”Fighters and Lovers-sagen”, KBH Byret, s. 48, der også nævnes i ”Foreningen Oprør-sagen”, og Københavns Byret, SS 3-3380/2011, dom af 16. juni 2011 [”Horsørød-Stutthof-sagen”] samt Københavns Byret, SS 2-31828/2012 (TfK 2016.1025), dom af 22. oktober 2014 [”Sagen om kurderes støtte til PKK”, KBH Byret (1)] og Københavns Byret, SS 2-31828/2012 (TfK 2016.1025), dom af 9. januar 2015 [”Sagen om kurderes støtte til PKK”, KBH Byret (2)].

9. ”Roj TV-sagen”, ØL, s. 92 f. Det bemærkes, at opfyldelsen af terrorismeforsættets første led i denne sag blev anvendt som argument for opfyldelsen af det andet led, jf. afsnit 7.4.

10. ”Twitter-sagen”, KBH Byret, s. 35. Se nærmere om landsrettens vurdering i samme sag nedenfor i nærværende afsnit.

11. Det kunne have været aktuelt i Omars venner-sagen, som bl.a. omhandlede El-Husseins drab på en jødisk vagt foran den jødiske synagoge i København. Københavns Byret betragtede dog drabet som et angreb på religionsfriheden, jf. ”Omars venner-sagen”, s. 82.

12. Se afsnit 4.3.3. Det skal bemærkes, at disse nationale fortolkninger af ”a population” ikke spiller en umiddelbar rolle i de danske domstoles fortolkning af § 114. Ikke desto mindre vil domstolene kunne skele hertil som hjælp til fortolkningen af bestemmelsen.

13. Se også Husabø, *Terrorisme i norsk strafferett*, s. 56 om fortolkningen af et tilsvarende led i det norske terrorismeforsæt.

eller etniske minoritetsgrupper som for hele den danske befolkning. Dermed vil ét objektivt drab mod en muslim eller mod et medlem af Socialdemokratiet formentlig kunne opfylde elementet om ”en befolkning”, forudsat at gerningspersonen har forsæt til at skræmme hele den muslimske befolkning eller alle medlemmerne af Socialdemokratiet.

I forbindelse hermed er det nærliggende at spørge: Hvilke grupper vil ikke være omfattet af ”en befolkning”? Det er vanskeligt på forhånd at udelukke nogle, men efter min mening vil det være for langt at strække fortolkningen at anse et samlet erhverv, herunder for eksempel alle revisorer eller alle landmænd, for en befolkning. Fortolkningen vil også kunne afhænge af individuelle forhold i et pågældende land. Det er således usikkert, om alle fynboer i et så relativt lille land som Danmark vil kunne anses for en befolkning, mens indbyggerne i en stat i USA formentlig godt vil kunne omfattes af elementet.¹⁴

I den nærmere afgrænsning af, hvad der kan og ikke kan udgøre en ”gruppe” i § 114-forstand, er forarbejder, retspraksis og litteratur i relation til straffelovens § 266 b blevet undersøgt. Sammenligningen er relevant, da der for at kunne straffe efter § 266 b skal være tale om en udtalelse, hvorved ”en gruppe af personer”¹⁵ trues, forhånes eller nedværdiges på grund af dens race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelige, tro eller seksuelle orientering. Undersøgelsen af gerningsmomentet ”en gruppe af personer” i § 266 b giver visse bidrag til fortolkningen af en i § 114 omfattet gruppe i befolkningen.¹⁶ Mens forarbejderne til

14. Det bemærkes, at et tilsvarende element i den norske terrorisbestemmelse vil kunne opfyldes, hvis der er hensigt til at skræmme en geografisk region som for eksempel Oslo eller København. Se i den forbindelse Ot.prp. Jfnr. 61 (2001-2002): Om lov om endringer i straffeloven og straffeprocessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. december 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FN's sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001) [Ot. prp. nr. 61 (2001-2002)], J.-o. politidepartementet, 12. april 2001, s. 93 sammenholdt med HR-2013-1143-A, afsnit 46.

15. I bestemmelsens oprindelige formulering stod der ”en gruppe af den danske befolkning”, jf. Lov nr. 87 af 15. marts 1939 om ændringer i og Tilføjelser til Borgerlig Straffelov af 15. april 1930.

16. Det bemærkes, at der er skrevet relativt meget om § 266 b, men dog begrænset om gerningsmomentet ”en gruppe af personer”. De relevante kilder er inddraget i afsnittet, men for mere generelt om § 266 b, se bl.a. Elholm m.fl., *Kommenteret straffelov: Speciel del*, s. 615 ff., Rørdam, Thomas, ”Fredskrænkelser mv.” i J. Vestergaard (red.), *Forbrydelser og andre strafbare forhold*, 3. udg. København: Gjellerup, 2018, s. 298 ff., Elholm, Thomas og Linda Kjær Minke, ”Hadforbrydelse – giver det mening?” i H.V.G. Pedersen (red.), *Juridiske emner ved Syddansk Universitet 2015*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, s. 349 ff. samt Mchangama, Jacob ”Racismeparagraffen og hate speech i den internationale menneskeret”, *Ugeskrift for Retsvæsen*: U 2011B.215 ff.

§ 266 b indeholder ganske få bidrag til forståelsen og fortolkningen af ”en gruppe af personer”,¹⁷ bidrager ordlyden i § 266 b med konkrete eksempler på beskyttede befolkningsgrupper, der som udgangspunkt også vil kunne omfattes af en befolkningsgruppe i § 114. Derudover har Rigsadvokaten i meddelelsen om hadforbrydelser anført, at begrebet ”en gruppe af personer” ikke omfatter enhver gruppering af mennesker. ”Gruppen af personer, som forhånes mv., kan således blive så stor/mangfoldig, at udtalelsen ikke anses for en overtrædelse af § 266 b. En gruppe af personer i § 266 b’s forstand skal have et fælles træk/karakteristikum og dermed udgøre en ”bestemt” gruppe for at være omfattet af bestemmelsen”.¹⁸ Dette krav om en nærmere afgrænsning af den konkrete gruppe synes også relevant for en befolkningsgruppe omfattet af § 114. Den konkrete gruppe af personer i befolkningen vil således for at være omfattet af det første led i terrorismeforsættet skulle have et fælles karakteristikum, der binder dem sammen som netop en særskilt gruppe i befolkningen.

Det er dog værd at bemærke sig, at § 114 og § 266 b har væsentlige forskelle, der gør, at man ikke blot vil kunne overføre fortolkningsbidrag fra § 266 b til § 114 én til én. § 266 b angiver således som nævnt specifikt beskyttede befolkningsgrupper, mens § 114 mere bredt angiver en befolkning. Derved vil flere grupper – selv om gruppen skal afgrænses til en ”bestemt” gruppe – kunne omfattes af § 114 end af § 266 b. For at eksemplificere forskellen kan nævnes TfK 2013.967 V, hvor landsretten stadfæstede byrettens vurdering om, at ”personer, der ikke er danskere, ikke kan udgøre ”en bestemt gruppe af personer” i straffelovens § 266 b-forstand”.¹⁹ I relation til § 114 vil det derimod ikke være utænkeligt, at en person, der angriber udenlandske personer i Danmark med forsæt til at skræmme alle ikke-danskere i Danmark, vil kunne opfylde terrorismeforsættets første led.²⁰ Derudover er det en vigtig forskel mellem de to bestemmelser, at § 266 b kriminaliserer *udtalelser* af truende, forhånende eller nedværdigende karakter, mens § 114 kriminaliserer *handlinger*, der

17. I gennemgangen af retsgrundlaget i U 2021.1824 H, s. 5, er der lavet en gennemgang af de få gange, at ”en gruppe af personer” er omtalt i forarbejderne til § 266 b.

18. CIR1H nr. 9377 af 7. april 2022: Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Hadforbrydelser, pkt. 4.1.3. Se også Trine Baumbach ”Racismebestemmelsens usikre grænser”. *Juristen*, nr. 2, 2014, s. 51 f.

19. TfK 2013.967 V, s. 3. Dommen omtales også i Baumbach, *Strafferet og menneskeret*, s. 565 f.

20. Det samme synes at være tilfældet for grupperne, ”ikke-vestlige migranter” og ”asylansøgere”, der af et flertal i Højesteret, jf. U 2021.1824 H, s. 5 f., ikke er persongrupper omfattet af § 266 b.

kan tilføje alvorlig skade.²¹ Beskyttelsesinteressen i § 266 b er således befolkningsgrupperes menneskelige værdighed, mens den i § 114 er et land eller en international organisations grundlæggende sikkerhed.

De to andre elementer i dette led af terrorismeforsættet er ”**skræmme i alvorlig grad**”. Som anført er hele elementet omfattet af forsætskravet, hvorfor gerningspersonen skal have forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad.²²

Elementet ”i alvorlig grad” må formodes at skulle fungere som en begrænsning til leddets anvendelsesområde,²³ men det er vanskeligt at klarlægge en isoleret fortolkning heraf. Det skyldes primært, at det relaterer sig til et subjektivt begreb, at skræmme, og ikke til et mere objektivt målbart forhold som for eksempel karakteristikken af vold i § 245. Det må anses for sværere at bevise, at en gerningsperson ved et drabsforsøg har haft forsæt til ikke blot at skræmme en befolkning, men til at skræmme den i alvorlig grad, end at gerningspersonens slag med knytnæve til et offers ansigt kan anses for farlig. Dertil vil vurderingen i § 245 være op til domstolene at foretage ud fra en normativ betragtning, mens gerningspersons forsæt til at skræmme i alvorlig grad, jf. § 114, vil skulle bevises fra sag til sag. Selvom ”i alvorlig grad” antyder en form for bundgrænse, er der således grund til tvivl om, hvorvidt det i praksis vil have en begrænsende effekt på terrorismeforsættets første led.

Da vurderingen af ”alvorlig grad” vil afhænge af de konkrete omstændigheder og beviser i en sag, er det svært at opstille et eksempel, hvor elementet ikke vil være opfyldt. Et tænkt eksempel kunne dog være, hvis Kurt Westergaards kone havde slået ham ihjel, fordi hun personligt var uenig med hans tegning af profeten Muhammed. I sådan et tilfælde vil der eventuelt kunne statuere sandsynlighedsforsæt til, at handlingen ville skræmme en befolkning, men formentlig ikke til, at den ville skræmme en befolkning i alvorlig grad. Et sådant eksempel vil også sjældent forekomme i praksis. Det bemærkes dog, at Østre Landsret i Twitter-sagen, der vedrører trusler om terrorisme, jf. § 114, stk. 3, jf. stk. 1, frifandt den tiltalte med begrundelsen, at tiltaltes ytringer under hensyn til konteksten og de anvendte mere generaliserende formuleringer var egnede til at skræmme, men ikke i alvorlig grad.²⁴ Landsretten frifandt således den tiltalte på baggrund af en *objektiv* vurdering af

21. Der kan dog også være tale om udtalelser i § 114, stk. 3 angående trusler om terrorisme.

22. Jf. afsnit 7.2.

23. Se også afsnit 4.3.3.

24. Østre Landsret, S-930-22, dom af 20. september 2022 [”Twitter-sagen”, ØL], s. 13.

ytringernes manglende *egnethed* til at skræmme i alvorlig grad.²⁵ Denne vurdering fremstår ufuldstændig, da det afgørende i vurderingen af terrorismeforsættets tre led, jf. afsnit 7.2. er tiltaltes forsæt. Herom lagde landsretten til grund, at den tiltalte ved flere af sine ytringer havde forsæt til at skræmme, men forholdt sig ikke til, om han havde forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad.²⁶

Som anført er det afgørende bevistema vedrørende terrorismeforsættets første led, om gerningspersonen har haft forsæt til at skræmme i alvorlig grad. Der vil dog samtidig være et behov for at fastlægge det objektive indhold i leddets elementer.²⁷ Dette afspejles også i retspraksis, hvor domstolene i flere sager om § 114 forholder sig både objektivt og subjektivt til dét at skræmme en befolkning i alvorlig grad. Et eksempel herpå er Tændstik-sagen, hvor byretten i dens begrundelse både skriver, at *”forsøg på at udføre et angreb med bombesprængninger og knive udgør utvivlsomt forsøg på terrorisme (...) idet sådanne handlinger, som er rettet mod tilfældige personer, er egnede til at skræmme befolkningen i alvorlig grad”*, og at tiltalte havde forsæt til at udøve terrorisme som beskrevet i anklageskriftet.²⁸ En lignende begrundelse blev anvendt af Retten i Aarhus og tiltrådt af Højesteret i sagen om Kurt Westergaard. Først anførte byretten, at *”et (forsøg på) drab på Kurt Westergaard i Kurt Westergaards eget hjem for at have tegnet en af Muhammed-tegningerne og efterfølgende at forsvare retten til at tegne den må betragtes som et forsøg på at skræmme befolkningen i alvorlig grad”* og efterfølgende også, at tiltalte havde vidst, at et drab på Kurt Westergaard var egnet til at medføre sådanne konsekvenser.²⁹ En sådan adskillelse af den objektive vurdering af handlingens egnethed til at skræmme en befolkning i alvorlig grad og forsættet hertil er grundlæggende en fornuftig fremgangsmåde, da den subjektive vurdering for sig selv kan fremstå uhåndgribelig.

25. Det bemærkes, at landsretten ikke forholdt sig til elementet ”en befolkning” i sin begrundelse for frifindelse.

26. Ibid.

27. Se afsnit 7.2.

28. ”Tændstik-sagen”, KBH Byret, s. 90 og 92. Samme begrundelse for det objektive indhold er anvendt af Retten i Holbæk i Kundby-sagen, jf. ”Kundby-sagen”, Retten i Holbæk, s. 76. Byretten nævner dog ikke tiltaltes forsæt til terrorisme, men kun til at foretage en bombesprængning, hvilket må anses som en fejl. Forsættet til terrorisme behandles dog eksplicit i landsrettens behandling af sagen, jf. ”Kundby-sagen”, ØL, s. 11.

29. ”Kurt Westergaard-sagen”, Retten i Aarhus, s. 42 f. Det bemærkes, at ”sådanne konsekvenser” også henviser til det tredje led i terrorismeforsættet, der behandles i afsnit 7.5.

I den rene subjektive vurdering kan der også meget vel opstå bevisproblematikker, da det kan være svært at bevise, dels at gerningspersonen har haft forsæt til at skræmme hele befolkningen (eller en specifik gruppe), og dels at gerningspersonen har haft forsæt til at skræmme befolkningen i alvorlig grad – og ikke bare i mild grad. Der er i den forbindelse en risiko for, at domstolenes vurdering vil få karakter af kvalificeret gætværk, hvilket, jf. kravet om forudsigelighed, må anses for betænkeligt.³⁰

Grundet de praktiske vanskeligheder ved at bevise gerningspersonens forsæt og domstolenes pragmatiske tilgang til at løse sager, vil de i en konkret sag formentlig øge sit fokus på objektive forhold, der kan understøtte gerningspersonens forsæt til at skræmme i alvorlig grad. Et sådant objektivt fokus medfører dog også visse udfordringer, herunder at den vil gøre anvendelsesområdet for terrorismeforsættets første led omend endnu bredere, end det i forvejen er. For eksempel vil et angreb mod én person fra det jødiske samfund i Danmark formodentlig objektivt kunne skabe alvorlig frygt i resten af gruppen. Det er derfor også i denne henseende vigtigt at holde sig for øje, at opfyldelsen af terrorismeforsættets første led udelukkende skal ske på baggrund af en vurdering af gerningspersonens forsæt. I forbindelse hermed kan der dog ikke være tvivl om, at objektive forhold i en konkret sag kan fungere som indicier, der samlet vil kunne indikere, at gerningspersonen har haft forsæt til at skræmme befolkningen i alvorlig grad.³¹ Til illustration og sammenligning kan nævnes Holters beskrivelse af folkedrab som en slags tilstand, der bliver mere og mere et faktum for hver person af gruppen, som bliver dræbt.³² På samme måde må tilstanden af frygt i befolkningen eller i en specifik del af befolkningen også antages at blive mere og mere et faktum for hver person, der for eksempel objektivt bliver dræbt.³³

Det kan på baggrund af retspraksis udledes, at følgende handlinger objektivt kan skræmme en befolkning i alvorlig grad og dermed indikere, at gerningspersonen har handlet med forsæt hertil: et angreb med knive og bomber mod tilfældige personer i København, bombeangreb mod to skoler, angreb mod ytrings- og religionsfriheden samt et drabsforsøg mod en enkeltperson under visse konkrete omstændigheder.³⁴ I

30. Se mere om dette krav i afsnit 2.3.1.

31. Se også Husabø, *Terrorisme i norsk strafferett*, s. 57.

32. Holter, *Hensikt og omkringliggende begreber i strafferetten*, s. 442.

33. For mere om lighederne mellem folkedrabsbestemmelsen og § 114, se afsnit 3.6.

34. Det skal bemærkes, at ”i alvorlig grad” ikke indgår i begrundelsen fra Københavns Byret i ”Omars venner-sagen”, jf. s. 82, hvilket må antages at være en fejl.

tillæg hertil kan der være mange flere handlinger, der objektivt vil kunne skræmme en befolkning i alvorlig grad. Gade m.fl. anfører som eksempler herpå en bombesprængning på et offentligt sted, herunder bl.a. mod en metrostation eller forgiftning af drikkevandet.³⁵ Det må også formodes, at en gruppes drab på enkeltpersoner flere steder i samme by eller samme land objektivt vil kunne opfylde elementet og derved indikere et terrorismeforsæt.

Det kan konkluderes, at der er visse problemer for domstolene ved i en konkret sag at kunne bevise gerningspersonens forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad. I den forbindelse kan et objektivt fokus på den udøvede handling og dens egnethed til kunne skræmme befolkningen i alvorlig grad være et fornuftigt værktøj. Det må imidlertid ikke glemmes, at det overordnede bevistema vedrørende opfyldelsen af terrorismeforsættets tre led i § 114 er gerningspersonens forsæt.

7.4. Uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation³⁶ til at foretage eller undlade at foretage en handling

Første element i det andet led af terrorismeforsættet er ”**uretmæssigt**”. Det er hentet fra rammeafgårelsen, hvor det ifølge justitsministeren blev indsat efter bl.a. dansk ønske.³⁷ Indsættelsen skete som nævnt i et forsøg på at begrænse leddets anvendelsesområde ved, at en form for tvang i visse situationer vil kunne være acceptabelt for derved at skabe en bedre balance mellem bekæmpelsen af terrorisme og beskyttelsen af grundlæggende frihedsrettigheder.³⁸ Justitsministeren har også uddybende anført, at ”uretmæssigt” tvang skal ses i sammenhæng med Rådserklæringen, som EU-landene nåede politisk enighed om ved udarbejdelsen af rammeafgårelsen.³⁹ Hertil er det vigtigt at bemærke, at ordet uretmæssigt – og

35. Gade m.fl., *Det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Den Europæiske Union*, s. 313.

36. For en analyse af elementet ”international organisation” i § 114, se afsnit 6.3.1.4.

37. Se justitsministerens svar på spørgsmål 101 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslag L 35.

38. Jf. både afsnit 4.3.4. med henvisninger til Borgers og diverse rådsdokumenter samt afsnit 5.2.2.

39. Se justitsministerens svar på spørgsmål 101 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslag L 35. Det bemærkes i den forbindelse, at ordet ”uretmæssigt” også skal ses i lyset af rammeafgårelsens præambel, herunder særligt præambelens pkt. 11,