

konventionen. På samme tid blev der tillige åbnet for undertegning af andre konventioner, herunder en ny konvention om hvidvask mv.¹⁰⁾ Europarådet har i øvrigt vedtaget en række erklæringer, rekommandationer mv. om bekæmpelse af terrorisme.¹¹⁾

Den nye konvention forpligter bl.a. deltagerstaterne til kriminalisering af visse former for tilskyndelse/rekruttering/oplæring til »terrorisme« samt forsøgshandlinger og medvirken i tilknytning hertil. Konventionens anvendelse af termen *terrorism* og tilgrænsende udtryk er en avanceret stiløvelse, der ikke ligefrem gør det lysende klart, hvad kriminaliseringspligten går ud på.

3. Blandt de indsatser, som tidligt i forløbet havde fået prioritet inden for Europarådets rammer,¹²⁾ var tiltag til videre afklaring af behovet for yderligere at forebygge tilskyndelse til terrorisme – *apologie du terrorisme, incitement to terrorism* – og for i den forbindelse at finde den rette balance i forhold til ytringsfriheden. Det springende punkt var, om der på det undersøgte område var huller – *lacunae, gaps, loopholes* – i international lovgivning og dermed anledning til at etablere en forpligtelse til at modvirke handlinger, der senere blev sammenfattet under begrebet *public provocation to commit acts of terrorism*. Den nærmere granskning af spørgsmålet blev i første omgang overladt til en arbejdsgruppe med betegnelsen CODEXTER-APOLOGIE.¹³⁾ En ekspertundersøgelse belyste variationerne i deltagerstaternes lovgivning og retspraksis.¹⁴⁾ De nationale meldinger tydede gennemgående på, at der trods stor variation i begreber og lovteknik allerede var fornøden hjemmel til strafforfølgning, typisk i kraft af generelle regler, sjældnere på grundlag af specialbestemmelser. Dette hæmmede ikke de fortsatte bestræbelser synderligt. I lyset af ekspertundersøgelsen mente arbejdsgruppen at kunne påvise det på forhånd formodede behov for at udfylde huller i folkeretten.

Nogle af delegationerne i CODEXTER gav udtryk for tvivl og forbehold over for den opfattelse, at der i forhold til de allerede eksisterende universelle og europæiske instrumenter ville kunne opnås merværdi – *added value* – ved lancering af en ny traktat. Der blev også peget på, at en europæisk konvention ville være af begrænset værdi, hvis den ikke forholdt sig til de spørgsmål, som stadig blokerer for vedtagelse af

en generel FN-konvention, herunder bedømmelsen af handlinger foretaget af væbnede styrker og frihedsbevægelser. Efter fremlæggelse af en ekspertundersøgelse¹⁵⁾ blev der imidlertid udover offentlig tilskyndelse til terrorisme indkredset flere områder, som det kunne være af interesse at dække. Imidlertid var der stadig langt fra enighed om ønskeligheden af en konvention. Ganske hurtigt tegnede der sig dog et omrids af et udkast til ny retsakt, og heri indgik nu også forslag om en forpligtelse til at kriminalisere hvervning – *recruitment for terrorism*. I den særlige arbejdsgruppe vedrørende billigelse og tilskyndelse blev der ikke opnået konsensus, men man fremlagde en rå skitse af et muligt instrument. I denne fase stod beskaffenheden af en retsakt eller flere sådanne stadig til diskussion, men den fra starten fremsatte tanke om en konvention havde sat en klar dagsorden, så snart blev der fremlagt et første udkast til en sådan. Heri indgik nu også en forpligtelse til kriminalisering af oplæring – *training for terrorism*.¹⁶⁾

Ud over fastlæggelsen af nye kategorier af lovovertrædelser regulerer konventionen bl.a. forskellige spørgsmål vedrørende ansvar for juridiske personer, værn af ofre, jurisdiktion, informationsudveksling samt strafferetligt samarbejde, herunder udlevering og gensidig retshjælp. Konventionen indeholder tillige bekræftelser af grundlæggende rettigheder, bl.a. ved bemærkninger i præamblen om respekt for etablerede principper vedrørende ytringsfrihed og foreningsfrihed.¹⁷⁾

Et grundlæggende tema for komitéen blev hurtigt de mulige definitioner af terrorisme mv. og dermed rækkevidden af den påtænkte retsakt, herunder forpligtelserne vedrørende kriminalisering. Der var i det lange løb ikke fornøden tilslutning til forslag om at lade et specifikt formål, motiv eller »terrorforsæt« indgå i definitionen af de omfattede forhold, sådan som det bl.a. kendes fra rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme. Bemærkninger om det særlige formål, der kendetegner terrorhandling – *acts of terrorism* – blev i den sidste ende henvist til præambelbetragtninger, se herom senere. Den operative del af konventionsteksten kom alene til at indeholde en tom rammebestemmelse, der indeholder en blanket-definition af såkaldte *terrorist offences*. Definitionen i konventionens indledende artikel består udelukkende i en henvisning til en række globale, herunder især såkaldt sektorielle, kon-