

**Straffelovrådets udtalelse
om**

**visse spørgsmål vedrørende deltagelse i
og hvervning til væbnede konflikter i ud-
landet, som den danske stat er part i**

**Straffelovrådets udtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning
til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i
Betænkning nr. 1556**

Publikationen kan bestilles
via Justitsministeriets hjemmeside (www.jm.dk)
eller hos
Rosendahls - Schultz Grafisk Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 46 63 19 69
distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISBN: 978-87-92760-32-6
ISBN: 978-87-92760-36-4 (e-udgave)
Tryk: Rosendahls - Schultz Grafisk A/S
Pris: 80 kr. pr. bog inkl. moms

Indholdsfortegnelse

Straffelovrådets udtalelse

1. Straffelovrådets kommissorium	5
2. Straffelovrådets sammensætning	10
3. Straffelovrådets overvejelser	11
3.1. Indledning	11
3.2. Gældende regler.....	12
3.2.1. Deltagelse i væbende konflikter	12
3.2.2. Hvervning til væbnede konflikter	15
3.3. Formålet med kriminalisering af deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet.....	17
3.4. Personkredsen for et forbud mod at deltage i væbnet kamp mod Danmark	20
3.5. Deltagelse i væbnede konflikter	34
3.6. Hvervning til væbnede konflikter.....	37
3.7. Behovet for lovændringer	41
3.8. Strafferammen	45
4. Lovudkast med bemærkninger	51
4.1. Lovudkast	51
4.2. Bemærkninger til lovudkastet.....	52

Bilag til Straffelovrådets udtalelse

Notat om gældende ret og baggrunden herfor	75
1. Straffelovens § 101	75
1.1. Den gældende bestemmelse i § 101	75
1.2. Bestemmelsens forhistorie	76
2. Straffelovens § 102.....	77
2.1. Den gældende bestemmelse i § 102	77

2.2. Bestemmelsens tidligere indhold og tidligere ændringer af bestem-	
melsen.....	80
2.2.1. Straffeloven af 1866	80
2.2.2. Borgerlig straffelov fra 1930	81
2.2.3. Lovændringen i 1952.....	82
3. Straffelovens § 128.....	85
3.1. Den gældende bestemmelse i § 128.....	85
3.2. Bestemmelsens tidligere indhold og tidligere ændringer af bestem-	
melsen.....	86
3.2.1. Straffeloven af 1866	86
3.2.2. 1914-loven.....	86
3.2.3. Borgerlig straffelov fra 1930	88
3.2.4. Lovændringen i 1952.....	89
3.2.5. Lovændringen i 2000.....	89
4. Straffelovens §§ 114-114 h	90
4.1. De gældende bestemmelser i §§ 114-114 h	90
4.2. Bestemmelsernes tidligere indhold og tidligere ændringer af bestem-	
melserne.....	96
4.2.1. Lovændringen i 1952.....	96
4.2.2. Lovændringen i 2000.....	98
4.2.3. Lovændringen i 2002.....	98
4.2.4. Lovændringen i 2004.....	100
4.2.5. Lovændringen i 2006.....	100
4.2.6. Lovændringen i 2008.....	101
4.2.7. Lovændringen i 2009.....	102
5. Den militære straffelov	102

Straffelovrådets udtalelse

1. Straffelovrådets kommissorium

Straffelovrådet blev nedsat ved Justitsministeriets brev af 3. oktober 1960 og har til opgave

- 1) efter Justitsministeriets anmodning at afgive indstilling om strafferetlige lovgivningsspørgsmål og principielle spørgsmål vedrørende fastsættelsen af administrative bestemmelser af strafferetlig karakter og den praktiske gennemførelse af kriminalpolitiske foranstaltninger og
- 2) efter Justitsministeriets nærmere bestemmelse at medvirke i det internationale strafferetlige samarbejde, herunder navnlig det nordiske strafferetlige lovsamarbejde.

Justitsministeriet anmodede ved brev af 8. oktober 2014 Straffelovrådet om at behandle følgende kommissorium om deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet mv.:

”1. Det er vigtigt løbende at være opmærksom på, om det danske samfund fortsat har et effektivt værn mod terrorisme, herunder med tilstrækkelige muligheder for at sætte ind over for radikalisering og ekstremisme, der kan lede til terrorhandlinger her i landet.

En række sager om vold, brandattentater, terrorplanlægning og det bekymrende antal unge, som tilslutter sig internationale ekstremistiske organisationer for at deltage i væbnede konflikter i udlandet, viser, at radikalisering og ekstremisme fortsat er en udfordring for vores fælles sikkerhed og vores demokratiske samfundsform og værdier.

Regeringen har derfor i september 2014 fremlagt en handlingsplan om forebyggelse af radikalisering og ekstremisme. Formålet med handlingsplanen er først og fremmest at styrke forebyggelsesindsatsen over for de personer, som er i risiko for at blive en del af ekstremistiske miljøer. Regeringen vil støtte dem, som allerede er en del af disse miljøer, til at forlade dem igen, gøre det klart, at ekstremistiske

og fanatiske handlinger har konsekvenser, og minimere indflydelse fra de personer, som spreder ekstremistisk, ideologisk propaganda, og som udbreder had mod vores demokratiske fællesskab og intolerance over for andres synspunkter, frihed og rettigheder.

Det er vigtigt, at vi løbende er opmærksomme på nye tendenser og udvikler og tilpasser forebyggelsesindsatsen, så vi kan håndtere de aktuelle udfordringer, som vi står over for både i et dansk og internationalt perspektiv. Det gælder f.eks. i forhold til udfordringerne med ekstremistiske miljøers anvendelse af internettet til at sprede deres propaganda og rekruttere nye tilhængere og i forhold til de mange unge, der vender ryggen til demokratiske værdier og tager til bl.a. Syrien og Irak for at kæmpe side om side med voldelige ekstremister.

Har det forebyggende arbejde ikke den ønskede effekt, må der skrappe midler til. Derfor vil regeringen tage initiativ til at stramme lovgivningen, så personer, der agter at deltage i en udenlandsk væbnet konflikt, oplever, at der er en meget klar og håndgribelig konsekvens. De skal ikke lovligt kunne rejse ud af Danmark, og deres pas vil blive inddraget.

Der er i den forbindelse også anledning til mere generelt at overveje mulighederne for at gribe strafferetligt ind over for deltagelse i eller hvervning til væbnede konflikter i udlandet mv.

2. Deltagelse i eller hvervning til deltagelse i væbnede konflikter i udlandet er ikke generelt kriminaliseret i dansk ret.

Deltagelse i væbnede konflikter kan imidlertid efter omstændighederne være en overtrædelse eller forsøg på overtrædelse af bestemmelser i straffeloven.

Det vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis en person har begået eller forsøgt at begå terrorisme (straffelovens § 114), har ydet eller forsøgt at yde støtte til en terrororganisation (§ 114 b), har ladet sig træne eller forsøgt at lade sig træne til at begå terrorhandlinger (§ 114 d, stk. 3) eller på anden måde har fremmet eller forsøgt at fremme virksomheden for en terrororganisation (§ 114 e).

Tilsvarende kan hvervning til deltagelse i væbnede konflikter efter omstændighederne være en overtrædelse eller forsøg på overtrædelse af bestemmelser i straffeloven.

Det vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis en person har hvervet eller forsøgt at hverve en person til at begå eller fremme terrorhandlinger eller til at slutte sig til en terrororganisation med henblik på at fremme, at organisationen begår terrorhandlinger (§ 114 c, stk. 1) eller har hvervet eller forsøgt at hverve en person til at yde støtte til en terrororganisation eller til at slutte sig til en gruppe med henblik på at fremme, at gruppen yder terrorstøtte (§ 114 c, stk. 2).

Endvidere forbyder straffelovens § 128 hvervning i den danske stat til fremmed krigstjeneste.

Endvidere kriminaliserer straffelovens § 101 den, som med krig, besættelse eller andre fjendtligheder for øje foretager nogen handling, hvorved bistand til fjenden forberedes, og straffelovens § 102 kriminaliserer den, som under krig eller besættelse yder fjenden bistand ved råd eller dåd eller til fremme af fjendtlig interesse svækker den danske stats eller dens forbundsfælles kampdygtighed.

Hertil kommer, at f.eks. vold eller drab, der begås som led i kamphandlinger, efter omstændighederne vil kunne straffes efter de almindelige bestemmelser herom i straffeloven. Det forudsætter dog, at de pågældende voldshandlinger eller drab ikke kan anses for lovlige kamphandlinger, og at handlingerne er omfattet af dansk straffemyndighed.

I praksis vil det kunne være meget vanskeligt under en straffesag i Danmark at bevise, at en person har begået strafbare forhold under deltagelse i væbnede konflikter i udlandet. Hvis den væbnede konflikt stadig er i gang, vil det kunne være vanskeligt eller umuligt at indsamle beviser på gerningsstedet, og selv efter den væbnede konflikts ophør vil det kunne være vanskeligt for dansk politi og anklagemyndighed at skaffe tilstrækkelige beviser til en tiltalerejsning og domfældelse.

3. Folkeretten indeholder både traktatfæstede og sædvaneretlige regler om væbnede konflikter. Reglerne er forskellige for internationale og ikke-internationale væbnede konflikter, og reglerne er i et vist omfang også forskellige for statslige styrker og oprørsstyrker mv.

Efter folkeretten har lovligt kæmpende i en international væbnet konflikt strafferetlig immunitet for lovlige kamphandlinger. Lovligt kæmpende kan altså f.eks. ikke straffes for vold eller drab i anledning af, at de som led i lovlige kamphandlinger dræber eller skader fjendtlige styrker.

Som lovligt kæmpende regnes væbnede styrker, der optræder på vegne af en stat, og i nogle tilfælde endvidere visse væbnede styrker, der ikke optræder på vegne af en stat, og civile, der spontant gør væbnet modstand mod en fjendtlig invasion.

Der er kun strafferetlig immunitet for lovlige kamphandlinger, herunder navnlig kamphandlinger rettet mod militære mål. Eventuelle krigsforbrydelser vil således kunne straffes efter de almindeligt gældende straffebestemmelser.

FN's Sikkerhedsråd vedtog den 24. september 2014 resolution nr. 2178 om "Foreign Terrorist Fighters". Resolutionen fastslår bl.a. en pligt for alle stater til at kriminalisere personer, der rejser til et fremmed land for at begå terrorhandlinger eller yde eller modtage terrortræning, samt økonomisk eller anden støtte hertil.

4. I Danmark er der grupper, som forsøger at fremme en antidemokratisk dagsorden og i visse tilfælde begrænse andre borgeres lige adgang til rettigheder, herunder eventuelt ved brug af vold og trusler. Grupperne varierer i størrelse og aktiviteter, og nogle benytter sig af voldelige metoder, mens andre bruger deres demo-

kratiske ret til at ytre sig og opfordre andre til at vende sig mod samfundet og tage afstand fra demokratiske principper.

Flere personer har været i træningslejre i udlandet for at modtage militær træning, og et større antal personer er rejst fra Danmark til bl.a. Syrien og Irak for at deltage i væbnede konflikter. De hjemvendte kan udgøre en trussel for det danske samfund, fordi de har fået kamperfaring og kontakt til militante ekstremistiske organisationer i udlandet, og nogle har pådraget sig traumer under kamphandlingerne.

Der er i lyset heraf behov for at få afklaret, om de gældende straffbestemmelser er tilstrækkelige til at modvirke deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet.

5. Som led i debatten om det danske samfunds værn mod radikaliserings og terrorisme har der endvidere været rejst spørgsmål om terrororganisationers finansiering af virksomhed, der i sig selv er lovlig, eksempelvis hospitaler, moskeer, skoler og daginstitutioner.

Modtagelse af økonomisk støtte fra en terrororganisation til i sig selv lovligt formål er ikke særskilt kriminaliseret i dansk ret.

Efter straffelovens § 290 om hæleri er det imidlertid bl.a. strafbart uberettiget at modtage eller skaffe sig eller andre del i udbytte, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse. Straf kan dog ikke pålægges den, som modtager udbytte til sædvanligt underhold fra familiemedlemmer eller samlever, eller den, der modtager udbytte som normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester. Strafferammen er bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder, og straffen kan stige til fængsel i 6 år, når hæleriet er af særlig grov beskaffenhed.

Modtagelse af donationer eller tilskud fra en terrororganisation vil derfor kunne straffes, i det omfang midlerne er opnået ved en strafbar lovovertrædelse. Dette gælder i forhold til alle strafbare lovovertrædelser, herunder f.eks. afpresning, røveri, salg af euforiserende stoffer, menneskehandel, menneskesmugling og rufferi.

I praksis vil det efter omstændighederne kunne være vanskeligt under en straffesag at bevise, at en person, der har modtaget en donation eller et tilskud til byggeri eller drift af f.eks. et hospital, en moske, en skole eller en daginstitution, havde forsæt med hensyn til, at midlerne var opnået ved en strafbar lovovertrædelse. Dette gælder, selv om forsætskravet bl.a. vil være opfyldt, når blot den pågældende anså det for overvejende sandsynligt, at midlerne hidrørte fra kriminalitet. Det indgår således ikke i forsætskravet, at den pågældende har nogen viden eller formodning med hensyn til arten, tiden og stedet for den pågældende kriminalitet.

Der er i lyset heraf behov for at få afklaret, om de gældende straffbestemmelser er tilstrækkelige til at modvirke, at en terrororganisation finansierer byggeri eller drift af i sig selv lovligt institutioner og organisationer, eksempelvis af social eller religiøs art eller inden for sundheds- eller undervisningsområdet.

Det bør i den forbindelse tages i betragtning, at terrorfinansiering er strafbar og efter omstændighederne vil kunne udgøre en relevant førforbrydelse i forhold til hæleri.

Der er endvidere behov for at få nærmere belyst, om der eventuelt er behov for tillige at kriminalisere modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.

6. Justitsministeriet skal på denne baggrund anmode Straffelovrådet om at vurdere, om de gældende regler i straffeloven udgør et tilstrækkeligt værn i forhold til at modvirke deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, samt foreslå eventuelle strafferetlige tiltag, som kan styrke indsatsen på området.

Straffelovrådet anmodes i den forbindelse om at overveje, om FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 om "Foreign Terrorist Fighters" giver anledning til at foreslå ændringer eller præciseringer af straffelovens bestemmelser om terrorisme mv.

Straffelovrådet anmodes endvidere om at vurdere, om de gældende regler i straffeloven i tilstrækkelig grad kan modvirke, at foreninger og organisationer mv., der driver f.eks. hospitaler, moskeer, skoler eller daginstitutioner, helt eller delvis finansieres af bidrag fra terrororganisationer. Rådet anmodes i den forbindelse om tillige at overveje, om der er behov for at kriminalisere modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.

I det omfang Straffelovrådet finder, at der er behov for lovændringer, anmodes rådet om at udarbejde et lovudkast.

Straffelovrådet vil kunne tilrettelægge sit arbejde således, at der afgives deludtalelser.

Straffelovrådet anmodes om at inddrage Udenrigsministeriet i arbejdet med dette kommissorium."

Ved brev af 12. januar 2015 anmodede Justitsministeriet Straffelovrådet om at afgive en deludtalelse om spørgsmålet om deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i. Brevet er sålydende:

"Ved brev af 8. oktober 2014 anmodede Justitsministeriet Straffelovrådet om at behandle et kommissorium om deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet mv.

I dette kommissorium anmodede Justitsministeriet bl.a. Straffelovrådet om at vurdere, om de gældende regler i straffeloven udgør et tilstrækkeligt værn i forhold til

at modvirke deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, samt foreslå eventuelle strafferetlige tiltag, som kan styrke indsatsen på området.

Heri indgår også spørgsmålet om deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter, som den danske stat er part i og har udsendt danske soldater til.

Danmark deltager for tiden aktivt i kampen mod ISIL i Irak, og spørgsmålet om den strafferetlige behandling af en deltagelse i en væbnet konflikt mod danske styrker kan derfor blive aktuelt.

Justitsministeriet skal på denne baggrund anmode Straffelovrådet om en deludtalelse om spørgsmålet om deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i.

Justitsministeriet skal anmode om at modtage deludtalelsen så vidt muligt inden sommeren 2015.”

Straffelovrådet har behandlet kommissoriet i 6 møder.

Udenrigsministeriet har været inddraget i Straffelovrådets arbejde med kommissoriet og herunder deltaget i rådets møder vedrørende kommissoriet.

2. Straffelovrådets sammensætning

Straffelovrådet havde ved afgivelsen af denne udtalelse følgende sammensætning:

Landsretspræsident Bent Carlsen (formand)

Politidirektør Elsemette Cassøe

Rigsadvokat Ole Hasselgaard

Højesteretsdommer Poul Dahl Jensen

Professor, lic.jur. Gorm Toftegaard Nielsen

Advokat Jakob Lund Poulsen

Direktør Johan Reimann

Kommitteret Freja Sine Thorsboe

Som sekretær for Straffelovrådet under arbejdet med denne udtalelse har fungeret konsulent Ketilbjørn Hertz.

3. Straffelovrådets overvejelser

3.1. Indledning

Straffelovrådet er anmodet om at vurdere, om de gældende regler i straffeloven udgør et tilstrækkeligt værn i forhold til at modvirke deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet. Afgrænsningen til ”væbnede konflikter” betyder, at f.eks. bandevirksomhed og optøjer falder uden for rådets overvejelser.

Straffelovrådet afgiver hermed en deludtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i.

Straffelovrådet har bl.a. under hensyn til, at deludtalelsen så vidt muligt skal være færdig inden sommeren 2015, koncentreret sine overvejelser om deltagelse i væbnet kamp mod den danske stat. Overvejelser vedrørende deltagelse i en væbnet konflikt, hvor den danske stat er part, men hvor deltageren ikke kæmper for en modstander af den danske stat, vil således indgå i de kommende overvejelser om de øvrige dele af kommissoriet.

Straffelovrådet har endvidere koncentreret sine overvejelser om tilfælde, hvor hovedbegrundelsen for at forbyde en persons deltagelse i væbnet kamp mod den danske stat er personens tilknytning til Danmark. Overvejelser om at forbyde en persons deltagelse i væbnet kamp ud fra hensyn, som gør sig gældende, hvad enten den danske stat er part i konflikten eller ej, vil således indgå i de kommende overvejelser om de øvrige dele af kommissoriet.

I det følgende beskriver Straffelovrådet først de gældende regler vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet (pkt. 3.2). Dernæst behandler Straffelovrådet formålet med en kriminalisering heraf under særlig hensyntagen til, at nærværende deludtalelse som nævnt angår personer med tilknytning til Danmark, som deltager i væbnet kamp mod danske styrker (pkt. 3.3).

Herefter følger Straffelovrådets overvejelser om, hvilken tilknytning til Danmark der kan begrunde et særligt forbud mod at deltage i væbnet kamp mod danske styrker (pkt. 3.4), om udformningen af et forbud mod deltagelse (pkt. 3.5) og om behovet for et forbud mod hvervning (pkt. 3.6). Endelig følger Straffelovrådets overvejelser om behovet for lovændringer (pkt. 3.7) og om strafferammen (pkt. 3.8), mens pkt. 4 indeholder Straffelovrådets lovudkast med bemærkninger.

3.2. Gældende regler

Straffeloven indeholder forskellige bestemmelser, som kan finde anvendelse på visse former for deltagelse i eller hvervning til væbnede konflikter i udlandet. Nedenfor i pkt. 3.2.1 og 3.2.2 gives en overordnet beskrivelse af de mest relevante regler. Som *bilag* til udtalelsen er medtaget en mere udførlig beskrivelse af de gældende regler og baggrunden herfor.

3.2.1. Deltagelse i væbnede konflikter

Med hensyn til deltagelse i væbnede konflikter er navnlig terrorbestemmelserne relevante. Det gælder, hvis den pågældende begår terrorisme (§ 114). Det gælder endvidere (hvis den pågældende ikke begår (eller medvirker til) konkrete terrorhandlinger), hvis den pågældende lader sig træne, instruere eller på anden måde oplære til at begå terrorhandlinger (eller terrorlignende handlinger, jf. § 114 a) (§ 114 d, stk. 3). Endvidere er det strafbart at *lade sig hverve* til at begå terrorhandlinger (eller terrorlignende handlinger) (§ 114 c, stk. 3) (selv om der ikke er tale om forsøg på at begå konkrete terrorhandlinger).

Endvidere kan straffelovens § 102 om bistand til fjenden under bl.a. krig efter omstændighederne være relevant. Som bistand til fjenden anses bl.a. tjenstgøring i fjendtlig krigsmagts væbnede styrker.

Udtrykket ”krig” er ikke nærmere defineret i straffeloven eller forarbejderne. Hurwitz antager, at man (i mangel af krigserklæring) som regel, men ikke ubetinget, vil betragte iværksættelse af kamphandlinger mellem militært organiserede styrker som det afgørende for indledning af krig (Den danske kriminalret, Speciel del, 1955, side 18). Ophør af en påbegyndt krig vil ifølge Hurwitz som regel kræve en særlig tilkendegivelse.

Militær straffelov § 10, stk. 2, fastsætter, at forsvarsministeren under truende ud-
sigt til væbnet konflikt kan offentliggøre meddelelse om, at den militære straffe-
lovs bestemmelser for væbnet konflikt finder anvendelse. Hurwitz omtaler en
noget tilsvarende bestemmelse i en tidligere militær straffelov, hvorefter de for
krigstid givne regler også fandt anvendelse, når krigsmagten var sat på krigsfod
og forsvarsministeren havde offentliggjort en meddelelse herom. Hurwitz anfører
i den forbindelse, at der næppe er tilstrækkelig hjemmel til at anvende bestem-
melsen i den tidligere militære straffelov til udvidelse af straffelovens bestem-
melser om handlinger foretaget under krig (anf.st.).

Efter den samlede forhistorie til straffelovens § 102, som viser, at bestemmelsen i
høj grad er udformet på baggrund af erfaringerne fra den tyske besættelse af
Danmark under anden verdenskrig, kan der være en vis tvivl om, om bestemmel-
sen finder anvendelse på en krig, i hvilken Danmark deltager som én blandt en
række allierede, og som foregår på et sådant sted og på en sådan måde, at det
fremstår som helt usandsynligt, at krigen vil kunne komme til at berøre dansk ter-
ritorium.

Endvidere kan det give anledning til tvivl, om en væbnet konflikt mellem Dan-
mark (og eventuelt andre stater) på den ene side og en ikke-statslig gruppe på den
anden side er en "krig" i straffelovens § 102's forstand. Tvivlen angår i første
række, om det overhovedet kan forekomme, at en væbnet konflikt med en ikke-
statslig gruppe kan være en "krig", men hvis svaret på det spørgsmål er ja, kan
der yderligere være tvivl om, om "krig" er sammenfaldende med det nutidige
folkeretlige begreb "væbnet konflikt", eller om "krig" kun er en delmængde her-
af.

Ifølge forarbejderne til straffelovens § 102 var det dengang opfattelsen, at det
følger af folkeretten bl.a., at personer, der på grund af deres statslige tilhørsfor-
hold til et fjendtligt land indkaldes til tjeneste i dette, ikke kan straffes efter be-
stemmelsen, ligesom de normalt heller ikke kan straffes for frivillig tjeneste.

I forarbejderne til den tidligere gældende § 101, der med visse ændringer er vide-
reført som § 102, anføres yderligere, at det uden begrænsning er folkeretligt an-
erkendt, at en neutral stats undersåtter, der frivilligt gør krigstjeneste for en anden

stat, ikke må behandles ringere end den krigsførende stats til den væbnede magt hørende egne undersåtter. Derimod hjemler folkeretten ifølge disse forarbejder ingenlunde i almindelighed ansvarsfrihed, når personer, der *ikke* hører til en stats krigsmagt, yder denne bistand eller skader den anden parts krigsmagt.

Selv om straffelovens § 102 er formuleret generelt, og selv om der efter straffelovens § 8, nr. 1, er fastsat universel dansk straffemyndighed for bl.a. overtrædelse af § 102, gælder forbuddet mod tjenstgøring i fjendtlig krigsmagts væbnede styrker således – hvis disse udsagn i forarbejderne lægges til grund – reelt kun danske statsborgere.

Det fremgår ikke af forarbejderne, hvad der gælder for personer, som ud over at have dansk indfødsret også er statsborger i en anden stat. Hvis en person er statsborger i to stater, der er i krig mod hinanden, vil personen i sagens natur kun kunne opfylde et eventuelt i begge stater fastsat forbud mod at gøre tjeneste i en fjendtlig krigsmagts væbnede styrker ved ikke at gøre tjeneste i nogen af staternes væbnede styrker. Hvis en eller begge stater har fastsat værnepligt, vil personen endvidere umuligt kunne undgå at overtræde mindst ét af landenes lovgivning, hvis der ikke i enten reglerne om forbud mod fremmed krigstjeneste eller i reglerne om værnepligt tages højde for sådanne personers særlige situation.

Med hensyn til den folkeretlige vurdering i dag henvises til pkt. 3.4.7 nedenfor.

Det bemærkes, at i det omfang straffelovens § 102 finder anvendelse, må det antages, at tjenstgøring i væbnede styrker omfatter enhver tjeneste i sådanne styrker, altså ikke alene som kæmpende soldat, men også som tjenstgørende i støttefunktioner og også medicinsk og religiøs tjeneste.

Man kan inspireret af forarbejderne til straffeloven af 1866 spørge, om straffelovens § 102 gælder, hvis man nok gør tjeneste i en fjendtlig krigsmagts væbnede styrker, men i en del af verden, hvor man ikke bistår fjenden med råd eller dåd i dens krig mod Danmark eller en af Danmarks allierede.

Endvidere findes lov nr. 149 af 2. august 1914, som forbyder fra dansk territorium at understøtte krigsførende magter i tilfælde af krig, i hvilken den danske stat er neutral. Lovens § 1, nr. 2, giver regeringen mulighed for at forbyde nogen at

”tage tjeneste i” de krigsførende magters hær eller om bord i deres regeringsskibe.

Et sådant forbud vil i givet fald kun gælde på dansk territorium og vil altså ikke gælde i tilfælde, hvor en person rejser fra Danmark til udlandet for at slutte sig til en krigsførende magts væbnede styrker, men først efter at have forladt dansk territorium indgår aftale om at tage tjeneste heri. Bestemmelsens formulering bærer præg af sin tid (luftvåbenet er ikke nævnt, medmindre det regnes under udtrykket ”hær”), og det kan give anledning til en vis tvivl, om der er tilstrækkelig klar hjemmel til at straffe tjenstgøring i enhver del af en krigsførende magts væbnede styrker.

Straffelovens § 102 og 1914-loven gør ikke udtømmende op med alle krige. 1914-loven må ud fra sin baggrund antages at bygge på det folkeretlige neutralitetsbegreb, hvorefter en stat er neutral, f.eks. hvis den har afgivet en udtrykkelig erklæring herom. Der vil imidlertid kunne forekomme krige, hvor Danmark ikke deltager i den væbnede indsats på en af siderne, men heller ikke er neutral i folkeretlig forstand. En sådan krig vil ikke være omfattet af hverken § 102 eller 1914-loven. Eftersom det folkeretlige neutralitetsbegreb alene angår internationale væbnede konflikter, må det endvidere antages, at 1914-loven ikke er relevant i ikke-internationale væbnede konflikter.

3.2.2. Hvervning til væbnede konflikter

Hvervning af en person til at begå eller fremme terrorhandlinger (§ 114) eller terrorlignende handlinger (§ 114 a) eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår handlinger af denne karakter, er omfattet af straffelovens § 114 c, stk. 1.

Hvervning til fjendtlig krigsmagts væbnede styrker under krig er omfattet af straffelovens § 102.

Der gælder her som udgangspunkt det, som er anført ovenfor i pkt. 3.2.1 med hensyn til *tjenstgøring* i fjendtlig krigsmagt under krig. Det vil sige, at der kan være den samme tvivl med hensyn til, om ”krig” omfatter væbnet konflikt mod en ikke-statslig gruppe, og om ”krig” omfatter væbnet konflikt, som ikke i prak-

sis vil kunne komme til at berøre dansk territorium. Det vil endvidere sige, at også hvervning til støttefunktioner og til medicinsk og religiøs tjeneste i en fjendtlig krigsmagts væbnede styrker er omfattet.

Derimod er det muligt, at den begrænsning til danske statsborgere, som er omtalt ovenfor, ikke gælder for den, der hverver til fjendtlig krigsmagts væbnede styrker.

I tilfælde, der ikke er omfattet af § 114 c, stk. 1, eller § 102, forbyder straffelovens § 128 generelt hvervning i den danske stat til fremmed krigstjeneste. Hvervning i udlandet er altså ikke omfattet, men hvervning i Danmark er forbudt, også når der f.eks. er tale om hvervning af egne statsborgere til krigstjeneste i en stat, som er allieret med Danmark. Det kan diskuteres, hvad der nærmere ligger i ”fremmed krigstjeneste”. Det antages i den kommenterede straffelov, at udtrykket omfatter tjeneste i fremmede militære styrker, herunder tjeneste i et ”oprørspartis” militære styrker. Det bemærkes herved, at hvervningen er forbudt, uanset om de pågældende fremmede militære styrker aktuelt er involveret i en væbnet konflikt eller ej.

De nævnte forbud mod hvervning gælder, uanset på hvilken måde hvervningen foregår. Hvervning via sociale medier vil således også kunne være omfattet.

Endvidere findes lov nr. 149 af 2. august 1914, som forbyder fra dansk territorium at understøtte krigsførende magter i tilfælde af krig, i hvilken den danske stat er neutral. Lovens § 1, nr. 1, forbyder bl.a. offentlig opfordring til at indtræde i de krigsførende magters krigsmagt til lands eller til vands. Her er en offentlig opfordring altså nok, uden at der behøver at være tale om hvervning, men også her gælder, at offentlig opfordring i udlandet ikke er omfattet.

Som nævnt i pkt. 3.2.1 ovenfor gør straffelovens § 102 og 1914-loven ikke udtømmende op med alle krige, idet der vil kunne forekomme krige, hvor Danmark ikke deltager i den væbnede indsats på en af siderne, men heller ikke er neutral i folkeretlig forstand. Desuden er 1914-loven ikke relevant i ikke-internationale væbnede konflikter.

3.3. Formålet med kriminalisering af deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet

Behovet for kriminalisering af deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet og ikke mindst den nærmere udformning af en sådan kriminalisering afhænger af, hvad formålet med en sådan kriminalisering er. Med andre ord er spørgsmålet, hvilke hensyn det skal tjene, at man gennem straffeloven dels tager afstand herfra, dels søger at begrænse, at det finder sted.

Af kommissoriet fremgår bl.a. følgende:

”Flere personer har været i træningslejre i udlandet for at modtage militær træning, og et større antal personer er rejst fra Danmark til bl.a. Syrien og Irak for at deltage i væbnede konflikter. De hjemvendte kan udgøre en trussel for det danske samfund, fordi de har fået kamperfaring og kontakt til militante ekstremistiske organisationer i udlandet, og nogle har pådraget sig traumer under kamphandlingerne.

Der er i lyset heraf behov for at få afklaret, om de gældende strafbestemmelser er tilstrækkelige til at modvirke deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet.”

Det hensyn, som der her henvises til, er, at personer, der har deltaget i væbnede konflikter i udlandet (de såkaldte fremmedkrigere), kan udgøre en trussel mod det danske samfund, efter at de er vendt tilbage til Danmark. Der henvises i den forbindelse til kamperfaring, kontakt til militante ekstremistiske organisationer i udlandet og risiko for pådragelse af traumer under kamphandlinger.

To af disse forhold – kamperfaring og risiko for pådragelse af traumer under kamphandlinger – kan være en følge af en hvilken som helst deltagelse i væbnet kamp, herunder som dansk soldat udsendt til en væbnet konflikt i udlandet. Det anføres dog i forarbejderne til lov nr. 176 af 24. februar 2015 om ændring af pasloven mv. i den forbindelse bl.a., ”at udsendte for Forsvaret ikke kan antages at blive påvirket i en sådan grad, at deres evne eller vilje til at begå alvorlige forbrydelser, når de vender tilbage, forøges. Udsendte modtager således intensiv træning, herunder af psykisk karakter, før udsendelsen, ligesom soldater, der vender hjem fra hårdt belastede missioner, deltager i et møde med en psykolog med henblik på at afklare et eventuelt støttebehov” (pkt. 2.3.1.4 i de almindelige

bemærkninger til lovforslag nr. L 99 (Folketinget 2014-15) og bemærkningerne til § 1, nr. 4). For så vidt angår det tredje forhold – kontakt til militante ekstremistiske organisationer – gælder generelt, at det vil være relevant i nogle situationer, men ikke i andre.

Efter Straffelovrådets opfattelse må kommissoriets fremhævelse af den trussel for det danske samfund, en deltager i en væbnet konflikter kan udgøre, *efter* at den pågældende er vendt tilbage til Danmark, ses i lyset af, at kommissoriet omfatter væbnede konflikter i udlandet generelt.

Straffelovrådet er som anført anmodet om at vurdere, om de gældende regler i straffeloven udgør et tilstrækkeligt værn i forhold til at modvirke deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet.

Et ønske om at begrænse eller generelt at kriminalisere herboende personers deltagelse i væbnede konflikter i udlandet kan begrundes i andre forhold end hensynet til at mindske risikoen for, at herboende vender radikaliserede og/eller traumatiserede tilbage fra væbnede konflikter i udlandet. Man kan således bl.a. begrunde en sådan begrænsning i herboendes mulighed for aktivt at tage del i væbnede konflikter i udlandet i et ønske om fra dansk side at søge at begrænse omfanget eller alvoren af sådanne konflikter ved at forbyde dansk deltagelse i form af for eksempel at kriminalisere udrejse af Danmark med dette formål, indrejse i lande/områder, hvor konflikten finder sted, eller generelt forbud mod deltagelse i væbnede konflikter i udlandet.

Et ønske om at kriminalisere deltagelse i og/eller hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i, vil i mindre grad være begrundet i risikoen for, at deltagere vender traumatiserede og/eller radikaliserede tilbage til Danmark, men i stedet finde sin hovedbegrundelse i, at personer med tilknytning til Danmark har en særlig loyalitetsforpligtelse over for Danmark og dermed danske styrker i udlandet.

I forhold til nærværende deludtalelse om væbnede konflikter, i hvilken den danske stat er part, vægter hensynet til *under* konflikten at beskytte danske styrker, som kæmper i udlandet, således efter Straffelovrådets opfattelse tungest.

Straffelovrådet har overvejet, om en deludtalelse, der i forhold til kommissoriet har et snævrere sigte og en særlig begrundelse for en kriminalisering, vil kunne være uhensigtsmæssig i betragtning af, at den afsluttende udtalelse også vil omfatte konflikter af den type, som deludtalelsen vedrører, og deltagelse i sådanne konflikter dermed vil kunne blive omfattet af et forslag om en bredere bestemmelse om kriminalisering af deltagelse i eller hvervning til væbnede konflikter i udlandet. Man kunne således forestille sig et forslag om generelt forbud mod at deltage i væbnede konflikter, som i så fald også ville omfatte konflikter, hvori den danske stat er part.

Straffelovrådet finder imidlertid, at da begrundelsen for i givet fald at kriminalisere deltagelse i eller hvervning til konflikter, hvori den danske stat er part, er det beskrevne særlige loyalitetshensyn til den danske stat, vil overvejelserne herom have en så selvstændig karakter, at de ikke vil få en negativ virkning på de efterfølgende bredere overvejelser, som kommissoriet i sin helhed giver anledning til. Et eventuelt senere forslag fra rådets side om at kriminalisere enhver deltagelse i udenlandske væbnede konflikter vil således som udgangspunkt også omfatte konflikter, som den danske stat er part i, men en tilsidesættelse af det særlige loyalitetshensyn til den danske stat vil som nedenfor anført kunne betragtes som selvstændig og særlig alvorlig forbrydelse med en strafferamme, som afspejler alvorren af forbrydelsen.

Straffelovrådet er opmærksom på, at nogle af dem, der rejser til udlandet for at deltage i en væbnet konflikt, ikke vil lade sig afskrække af en trussel om straf. Hvis de f.eks. er parat til at ofre livet for den sag, de overvejer at kæmpe for, vil en straftrussel næppe have stor betydning for deres beslutning om at deltage eller ikke deltage i kampen.

Rådet er i den forbindelse også opmærksom på lov nr. 176 af 24. februar 2015 om ændring af pasloven mv., som med indførelse af hjemmel til i anledning af mulig deltagelse i visse sikkerhedstruende aktiviteter i udlandet bl.a. at inddrage pas, nægte at udstede pas, udstede forbud mod udrejse og inddrage opholdstilladelser ifølge forarbejderne tilsigter at have en forebyggende karakter, idet det ifølge lovforslagets bemærkninger må forventes, at de anførte midler i samspil med de øvrige radikaliseringsforebyggende initiativer, som regeringen har iværksat, vil kunne få den virkning, at den pågældende opgiver sin intention om at del-

tage i en væbnet konflikt i udlandet (pkt. 2.3.1.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 99 (Folketinget 2014-15)).

En videregående kriminalisering, som den Straffelovrådet senere vil overveje, vil under alle omstændigheder markere samfundets afstandtagen fra handlingen, og i forhold til udlandet vil en kriminalisering også markere, at Danmark som stat tager afstand fra fremmedkrigere. Det kan heller ikke udelukkes, at en kriminalisering i forhold til nogle personer og nogle konflikter vil kunne have en afskrækkende virkning. Og en kriminalisering vil kunne give mulighed for at gribe ind *før* afrejsen og dermed i nogle tilfælde forhindre en deltagelse. En kriminalisering af hvervning vil også kunne begrænse den faktiske deltagelse.

3.4. Personkredsen for et forbud mod at deltage i væbnet kamp mod Danmark

3.4.1. Efter Straffelovrådets opfattelse kan der ikke være tvivl om, at danskere skylder Danmark loyalitet, og at det generelt er uacceptabelt, at danskere deltager i væbnet kamp mod den danske stat.

Danskeres deltagelse i en væbnet konflikt mod Danmark bør derfor generelt være kriminaliseret. En sådan deltagelse på fjendtlig side bør endvidere betragtes som en alvorlig forbrydelse, og strafferammen bør afspejle dette. Hvad angår den konkrete straf, bør den afhænge bl.a. af konfliktens karakter og deltagelsens karakter og varighed.

Straffelovrådet har overvejet, hvor vidt loyalitetskravet bør strækkes i personel henseende.

3.4.2. Efter Straffelovrådets opfattelse er det åbenbart, at danske statsborgere med bopæl i Danmark generelt bør være omfattet af et forbud mod at deltage i væbnet kamp mod den danske stat.

Straffelovrådet har i forhold til internationale væbnede konflikter (dvs. væbnede konflikter mellem to eller flere stater) overvejet, om forbuddet også ubetinget bør omfatte danske statsborgere med bopæl i Danmark, der samtidig er statsborger i den pågældende fjendtlige stat. Under hensyn til den loyalitet, som naturligt må

kræves af danske statsborgere med bopæl i Danmark, finder Straffelovrådet, at forbuddet også bør gælde i sådanne tilfælde. Det bør heller ikke gælde som undskyldning, at den pågældende eventuelt risikerer straf for unddragelse af værnepligt i den fremmede stat, hvor den pågældende også er statsborger. Så længe den pågældende har bopæl i Danmark, må tilknytningen til Danmark og det heraf følgende loyalitetskrav veje tungere. Det bemærkes herved, at såfremt den pågældende opgiver sin bopæl i Danmark og tager fast ophold i udlandet, vil den pågældende i givet fald kunne blive løst fra sit danske statsborgerskab. Dette følger af, at en dansk statsborger, der samtidig er statsborger i et andet land, og som har fast bopæl i udlandet, efter indfødsretslovens § 9, stk. 2, har retskrav på efter anmodning at blive løst fra sit danske statsborgerskab. Den pågældende vil dermed også ad denne vej i givet fald kunne vælge at kæmpe på den pågældende fjendtlige stats side mod Danmark, når blot den pågældende forinden har opgivet sin såvel statsborgerlige som bopælsmæssige tilknytning til Danmark.

Straffelovrådet finder, at også danske statsborgere med bopæl uden for Danmark bør være omfattet af et forbud mod at deltage i væbnet kamp mod den danske stat. Straffelovrådet lægger bl.a. vægt på, at også sådanne danske statsborgere til enhver tid vil have ubetinget ret til indrejse og ophold i Danmark og derefter alle øvrige rettigheder, som tilkommer danske statsborgere uafhængig af tidligere bopæl eller ophold i Danmark, herunder f.eks. valgret og valgbarhed til Folketinget. Det må således anses for berettiget, at den danske stat også pålægger danske statsborgere med bopæl uden for Danmark den loyalitet, at de ikke griber til våben mod Danmark. Det bemærkes herved også, at en dansk statsborger, der samtidig er statsborger i et andet land, og som har fast bopæl i udlandet, efter indfødsretslovens § 9, stk. 2, har retskrav på efter anmodning at blive løst fra sit danske statsborgerskab. I lyset heraf bør det heller ikke i denne sammenhæng gælde som undskyldning, at den pågældende eventuelt risikerer straf for unddragelse af værnepligt i den fremmede stat, hvor den pågældende også er statsborger.

3.4.3. Efter Straffelovrådets opfattelse bør statsløse, der har bopæl i Danmark, ligeledes generelt være omfattet af et forbud mod at deltage i væbnet kamp mod den danske stat. Når en person ikke har noget statsborgerskab, må den pågældendes bopælsstat således kunne kræve samme loyalitet af den pågældende som af sine statsborgere. Det bemærkes herved også, at statsløse – i modsætning til

udenlandske statsborgere – ikke vil kunne være i en loyalitetskonflikt mellem deres bopælsstat og statsborgerskabsstat.

3.4.4. Efter Straffelovrådets opfattelse er der også grund til at overveje at lade udenlandske statsborgere, der har bopæl i Danmark, være omfattet af et forbud mod at deltage i væbnet kamp mod den danske stat. En tilknytning til Danmark i form af bopæl må anses som en stærk tilknytning, og det er naturligt, at personer med bopæl i Danmark – så længe de bevarer deres bopæl her i landet – pålægges en sådan loyalitet, at de ikke griber til våben mod Danmark.

Dette må i hvert fald være uproblematisk i forhold til ikke-internationale væbnede konflikter, som Danmark er part i, dvs. væbnede konflikter, hvor Danmarks modpart eller modparter er en eller flere ikke-statslige aktører. I disse tilfælde kan en udenlandsk statsborger nemlig efter Straffelovrådets opfattelse ikke berettiget siges at være i en loyalitetskonflikt, uanset om den pågældende væbnede konflikt eventuelt udkæmpes helt eller delvis på den stats territorium, hvor den pågældende er statsborger.

Det må endvidere være uproblematisk i forhold til internationale væbnede konflikter, som den stat, hvor den pågældende er statsborger, ikke er part i. Heller ikke i sådanne tilfælde kan den pågældende nemlig efter Straffelovrådets opfattelse berettiget siges at være i en loyalitetskonflikt.

Tilbage står tilfælde, hvor Danmark er i væbnet konflikt mod en stat, hvor en herboende udlænding er statsborger. Her foreligger utvivlsomt en loyalitetskonflikt i og med, at den pågældendes bopælsland og statsborgerskabsland er i væbnet konflikt med hinanden. Det er imidlertid Straffelovrådets opfattelse, at det selv i dette tilfælde er berettiget at lade den pågældende være omfattet af et forbud mod at deltage i væbnet kamp mod den danske stat. Den pågældende vil nemlig have mulighed for at forholde sig neutralt i den væbnede konflikt, eller hvis en sådan neutral holdning ikke forekommer den pågældende realistisk f.eks. på grund af regler om værnepligt i den pågældendes statsborgerskabsland, da at opgive sin danske bopæl, før den pågældende griber til våben mod Danmark.

3.4.5. Straffelovrådet har overvejet, om en kriminalisering af denne karakter, såfremt den blev gennemført af andre stater, ville være problematisk for danske

statsborgere, der også er statsborgere i en fremmed stat og/eller har bopæl i en fremmed stat.

Straffelovrådet finder, at dette ikke ville være tilfældet. Straffelovrådet lægger navnlig vægt på, at det er den statslige tilknytning på gerningstidspunktet, dvs. på det tidspunkt, hvor den pågældende deltager i væbnet kamp, der er afgørende for, om det skitserede forbud finder anvendelse. En person – herunder en dansk statsborger med bopæl i udlandet – vil således altid have mulighed for at opgive sin bopæl i en given stat og først derefter begynde at kæmpe mod den pågældende stat. Hvis en person af retlige eller faktiske grunde ikke aktuelt har mulighed for at forlade en given stat og dermed opgive sin bopæl i den pågældende stat, er det endvidere efter Straffelovrådets opfattelse kun rimeligt, at den pågældende – der altså befinder sig på den givne stats territorium – ikke kan deltage i væbnet kamp mod denne stat uden at risikere at blive straffet. Dette gælder også danske statsborgere i udlandet. Det bemærkes for fuldstændighedens skyld, at der heri ikke ligger nogen stillingtagen til rimeligheden af en eventuel tilbageholdelse af en dansk statsborger i udlandet, men alene til, at en dansk statsborger, der befinder sig på en fremmed stats territorium, ikke berettiget kan påregne ustraffet at kunne deltage i væbnet kamp mod den pågældende fremmede stat.

Med hensyn til danske statsborgere, der også er statsborgere i en fremmed stat, bemærkes, at Straffelovrådet i sine overvejelser om den fremtidige udformning af et dansk forbud mod at kæmpe mod Danmark bl.a. har lagt vægt på, at den danske indfødsretslov giver danske statsborgere, der også er statsborgere i en fremmed stat og har fast bopæl i udlandet, retskrav på at blive løst fra deres danske statsborgerskab. Straffelovrådets forslag og en eventuel lovgivning på grundlag heraf kan altså ikke tages til indtægt for en accept af, at en fremmed stat, som ikke giver sine statsborgere mulighed for i mindst samme omfang at blive løst fra deres statsborgerskab til den pågældende stat, forbyder en person, der både er dansk statsborger og statsborger i den pågældende stat, og som ønsker at frasige sig sit udenlandske statsborgerskab, at kæmpe *for* Danmark *mod* den pågældende fremmede stat.

3.4.6. Sammenfattende er det således Straffelovrådets opfattelse, at danske statsborgere uanset deres bopæl og uanset eventuelt dobbelt statsborgerskab og stats-

løse og udenlandske statsborgere med bopæl i Danmark bør være omfattet af et forbud mod at deltage i væbnet kamp mod den danske stat.

3.4.7. Straffelovrådet har drøftet med Udenrigsministeriet, om en håndhævelse af en sådan kriminalisering vil være i strid med Danmarks forpligtelser i henhold til den humanitære folkeret.

Udenrigsministeriet har ved vurderingen af dette spørgsmål taget udgangspunkt i ovenstående tilkendegivelse, hvorefter personkredsen, der søges omfattet af kriminaliseringen, udgøres af danske statsborgere, personer med dobbelt statsborgerskab samt personer med bopæl i Danmark. Det må lægges til grund, at det for Danmark er en væsentlig og beskyttelsesværdig national interesse, at statsborgere og personer med bopæl i landet ikke støtter Danmarks modstandere i væbnet konflikt og dermed truer landets sikkerhed. Det er vurderingen, at der i relation til de omtalte persongrupper kan siges at eksistere et sådant loyalitetsbånd, at Danmark i henhold til folkeretten legitimt kan stille krav om, at disse personer ikke kæmper for modparten i en væbnet konflikt, hvori Danmark er part. Gennem dansk statsborgerskab og/eller bopæl står disse personer under dansk jurisdiktion og beskyttelse, der modsvarer af en adgang for Danmark til at strafsanktionere bistand til stater og ikke-statslige aktører, som bekæmper Danmark.

Det skal dog samtidig bemærkes, at jo stærkere en given persons tilknytning er til en stat, som Danmark er i væbnet konflikt med (og jo svagere denne persons tilknytning er til Danmark), desto større er risikoen for, at dansk jurisdiktionsudøvelse i sådanne sager risikerer at møde kritik fra andre stater. En sådan kritik vil kunne have en politisk karakter, men kan også formuleres i folkeretlige termer som dansk indblanding i en anden stats suveræne anliggender, herunder forholdet til egne statsborgere. Det er imidlertid ikke Udenrigsministeriets vurdering, at eventuel kritik af denne karakter vil kunne finde den fornødne støtte i folkeretlige sædvaner eller regelsæt til generelt at udgøre en folkeretlig hindring for dansk jurisdiktionsudøvelse. Den foreslåede model vurderes således at være forenelig med principperne, der ligger til grund for den humanitære folkeret, om end der, som det fremgår nedenfor, konkret bør udvises påpasselighed med håndhævelsen i visse situationer.

For så vidt angår den strafferetlige regulering af personer under væbnet konflikt og forholdet til den humanitære folkeret er det ud fra et folkeretligt perspektiv væsentligt at sondre mellem internationale væbnede konflikter og ikke-internationale væbnede konflikter. Internationale væbnede konflikter behandles indledningsvis og derefter ikke-internationale konflikter.

En *international væbnet konflikt* eksisterer, hvor en stat bruger væbnet magt mod eller erklærer krig mod en anden stat. Det er generelt antaget, at selv enkeltstående tilfælde af magtanvendelse mellem stater kan etablere eksistensen af en international væbnet konflikt mellem disse stater, omend eksempelvis en ubetydelig grænsehændelse mellem to staters væbnede styrker formentlig må anses at falde under tærsklen for væbnet konflikt. Den beskyttelse mod retsforfølgning for lovlige krigshandlinger, som den humanitære folkeret giver, det såkaldte kombattantprivilegium, finder kun anvendelse i internationale væbnede konflikter.

Kombattantprivilegiet indebærer som anført ovenfor generelt et forbud mod, at en part i en væbnet konflikt strafforfølger modpartens kombattanter for lovlige krigshandlinger, hvorved generelt forstås almindelige kamphandlinger, der gennemføres i overensstemmelse med den humanitære folkerets regler. Dette forbud må antages at gælde, uanset hvilken nationalitet eller bopæl kombattanten har, herunder om vedkommende er statsborger i den stat, kombattanten har kæmpet imod, og som tilbageholder kombattanten.

Kombattantprivilegiet indebærer imidlertid ikke et forbud mod retsforfølgning for andre handlinger, selv om de måtte have nær tilknytning til de faktiske kamphandlinger, såsom eksempelvis tilslutning til modpartens væbnede styrker. Der er endvidere så vidt ses ikke noget til hinder for, at en strafbestemmelse om tilslutning til fjendtlige væbnede styrker bl.a. anses overtrådt gennem den faktiske deltagelse i kamphandlinger, der i sig selv ville være omfattet af kombattantprivilegiet. I relation til en person, der i henhold til den humanitære folkeret nyder kombattantstatus, vil en sådan anvendelse af en strafbestemmelse om tilslutning til fjendtlige væbnede styrker således ikke være at anse som en kriminalisering af en lovlig krigshandling, men som en kriminalisering af denne persons bistand til Danmarks modpart i en væbnet konflikt. Kombattantprivilegiet er således i almindelighed ikke til hinder for, at en person, der står i et særligt pligtforhold til Danmark, kan straffes for handlinger vendt mod Danmark.

Kombattanter har efter omstændighederne ret til krigsfangestatus i henhold til Genève-konvention af 12. august 1949 om behandling af krigsfanger (tredje Genève-konvention), og den humanitære folkeret indeholder en række regler for behandlingen af krigsfanger, herunder processuelle mindstestandarder for strafprocesser mod krigsfanger, der vil skulle iagttages. Det må dog antages, at de strafprocessuelle garantier, der gælder i dansk straffeprocess, lever op til kravene i den humanitære folkeret.

Skulle Danmark befinde sig i en konflikt, hvor den i denne udtalelse beskrevne kriminalisering vil kunne komme i anvendelse over for modpartens kombattanter, bør relevante myndigheder dog inddrages med henblik på at sikre, at håndteringen af sådanne personer konkret lever op til Danmarks forpligtelser i henhold til den humanitære folkeret. Der bør udvises særlig påpasselighed, hvor sådanne personer er udenlandske statsborgere.

Tilsvarende fastlægger den humanitære folkeret, særligt Genève-konvention af 12. august 1949 om beskyttelsen af civile personer i krigstid (fjerde Genève-konvention), visse rammer for behandlingen af beskyttede personer ("civile"), der i tilfælde af en strid eller besættelse befinder sig i hænderne på en stridende part eller besættelsesmagt, i hvilken de ikke er statsborger. Beskyttede personer er nærmere defineret i konventionens artikel 4, der også indeholder visse indskrænkninger baseret på nationalitet. Også dette regelsæt gælder alene i internationale væbnede konflikter, og kategorien omfatter som udgangspunkt ikke egne statsborgere.

Den fjerde Genève-konvention indeholder regler, der under visse omstændigheder tillader parterne at sikkerhedsinternere civile, der er i deres varetægt. Men denne adgang udelukker ikke, at der kan tages strafferetlige skridt mod disse. Ligesom det er tilfældet med kombattanter, indeholder den humanitære folkeret således ikke et forbud mod, at civile, uanset at de måtte falde under den fjerde Genève-konvention, straffes eksempelvis for forsøg på tilslutning til modpartens væbnede styrker.

Den humanitære folkeret indeholder imidlertid også i relation til strafforfølgning af civile visse processuelle krav til gennemførelsen af sådanne straffesager. Det

må generelt antages, at de straffeprocessuelle garantier, der indeholdes i dansk ret, lever op til de processuelle garantier, som civile er sikret i henhold til den humanitære folkeret.

I relation til fjerde Genève-konvention skal også dennes artikel 35 nævnes. Bestemmelsen fastslår, at de stridende parter skal tillade beskyttede personer at forlade territoriet ved begyndelsen af eller under en strid, medmindre afrejsen strider mod statens interesser. Denne bestemmelse gælder således pligt til at tillade udrejse fra de stridende parter territorium. Bestemmelsen fordrer derimod ikke en adgang for beskyttede personer til indrejse til – og deltagelse i konflikt på – deres egen eller fremmed stats territorium. Som anført gælder denne forpligtelse til at tillade udrejse, alene hvor en sådan udrejse ikke strider mod statens interesser. En beviselig hensigt om at tilslutte sig modstanderens væbnede styrker kan generelt karakteriseres som værende i strid med statens interesser.

Som det fremgår af ovenstående, er det – særligt i relation til tilstedeværelsen af modpartens statsborgere på dansk territorium ved en international væbnet konflikts udbrud – nødvendigt at være opmærksom på, at tvangsforanstaltninger over for disse personer gennemføres under iagttagelse af relevante regler i den humanitære folkeret.

Henset til de ovenfor beskrevne forskelle i reglerne for henholdsvis civile og kombattanter er det endvidere væsentligt at afklare personens status som civil eller kombattant, herunder på hvilket tidspunkt en person, der eksempelvis søger at tilslutte sig en fremmed magts væbnede styrker, overgår til at være medlem af en stats væbnede styrker og dermed falder under den tredje snarere end den fjerde Genève-konvention. Det bemærkes i den sammenhæng, at kombattantbegrebet først og fremmest omfatter medlemmer af en stats væbnede styrker. Fastlæggelsen af, om et sådant medlemskab eksisterer, afhænger af en række faktorer, herunder primært den pågældende stats egne regler herfor. Der vil således i tvivlstilfælde skulle foretages en konkret vurdering af den pågældendes status.

Betegnelsen *ikke-international væbnet konflikt* anvendes om en væbnet konflikt, der finder sted på en stats territorium mellem på den ene side en eller flere stater og på den anden side en eller flere ikke-statslige aktører som eksempelvis en oprørsgruppe, eller mellem to eller flere ikke-statslige aktører.

I denne sammenhæng, der angår væbnede konflikter, hvori Danmark er part, kan der således fokuseres på personer, der tilslutter sig ikke-statslige aktørers militære styrker. Den humanitære folkeret regulerer kun i meget begrænset omfang nationale strafferetlige tiltag mod personer, der tilslutter sig en ikke-statslig aktør for at kæmpe mod en stat. I lyset heraf er det generelt vurderingen, at en håndhævelse af en kriminalisering af danske statsborgeres og herboende udlændinges deltagelse i ikke-internationale væbnede konflikter mod den danske stat ikke vil være uforenelig med den humanitære folkeret.

Der skal for god ordens skyld henvises til Tillægsprotokol af 18. juni 1977 til Genève-konventionerne af 12. august 1949 vedrørende beskyttelsen af ofre i ikke-internationale væbnede konflikter (Tillægsprotokol II) artikel 6, stk. 5, der angiver, at myndigheden, der har magten, ved fjendtlighedernes ophør i videst muligt omfang skal søge at give amnestier bl.a. til personer, der har deltaget i den væbnede konflikt. Der er alene tale om en hensigtserklæring, der herudover må antages i hovedsagen at være rettet mod den territoriale statsmagt, hvor den ikke-internationale konflikt måtte finde sted, snarere end stater, der måtte have bistået denne stat i nedkæmpelsen af eksempelvis et oprør.

Endelig skal gøres en mere generel bemærkning om sanitetspersonel, hvor der på traktatretligt og formentlig også sædvaneretligt grundlag, såvel i internationale som ikke-internationale konflikter, gælder et forbud mod at straffe personer for det at have plejet syge eller sårede. Denne regel gælder såvel sanitetspersonel tilknyttet en stats væbnede styrker som civile, der udfører sådanne opgaver. Dette forbud indebærer formentlig ikke en begrænsning i adgangen til strafforfølgning for sådanne personers tilslutning og øvrige bistand til væbnede styrker, der bekæmper Danmark.

I denne sammenhæng skal endvidere fremhæves, at hjælpeorganisationer såsom Røde Kors/Røde Halvmåne-selskaber nyder en særlig adgang til at tilbyde deres bistand med henblik på udførelsen af deres traditionelle opgaver over for ofrene i den væbnede konflikt, jf. således eksempelvis Tillægsprotokol II artikel 18.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at også andre folkeretlige regler kan indeholde begrænsninger på adgangen til at retsforfølge personer, der ellers måtte være om-

fattet af den i denne udtalelse beskrevne kriminalisering. Det gælder bl.a. regler om strafferetlig immunitet for statsrepræsentanter for handlinger udført i officiel kapacitet. Disse regler er i hovedsagen sædvaneretsbaserede og deres nærmere indhold omtvistet. Også regler om diplomatisk immunitet kan efter omstændighederne være relevante, ligesom konkrete aftaler om eksempelvis status for fremmede styrkers tilstedeværelse på dansk territorium kan indeholde relevante immunitetsregler. Samspillet mellem sådanne regelsæt, den humanitære folkeret og den i denne udtalelse beskrevne kriminalisering vil, såfremt spørgsmålene aktualiseres, skulle afklares konkret.

Det er samlet set vurderingen, at den humanitære folkeret samt de ovenfor nævnte retsregler vedrørende immunitet ikke rejser folkeretlige problemstillinger af en sådan karakter, at det stiller sig til hinder for den i denne udtalelse beskrevne kriminalisering. Der vil dog kunne tænkes særlige tilfælde, hvor der er behov for, at de retsanvendende myndigheder ved håndhævelsen af de pågældende regler udviser den fornødne opmærksomhed på de her nævnte folkeretlige regler.

I den forbindelse bemærkes, at i henhold til straffelovens § 12 begrænses udøvelsen af dansk jurisdiktion i henhold til §§ 6-11 af de i folkeretten anerkendte undtagelser. Det er vurderingen, at denne bestemmelse sammen med andre relevante regelsæt, herunder opportunitetsprincippet, muliggør en håndhævelse af de her foreslåede regler, der ligger inden for de ovenfor skitserede folkeretlige regler.

Straffelovrådet bemærker i øvrigt, at gennemførelse af en straffesag i Danmark i almindelighed forudsætter, at tiltalte er til stede i Danmark i det mindste på det tidspunkt, hvor anklageskriftet forkyndes for den pågældende. En håndhævelse af et forbud mod deltagelse i væbnede konflikter i udlandet vil dermed (for fuldbyrdede forbrydelsers vedkommende) i praksis forudsætte, at gerningsmanden enten frivilligt vender tilbage til Danmark eller udleveres eller overføres til retsforfølgning i Danmark.

3.4.8. Straffelovrådet har overvejet, om forbuddet mod at deltage i væbnet kamp mod Danmark burde udstrækkes til at omfatte udenlandske statsborgere, der blot opholder sig i her i landet uden dog at have bopæl her. Efter Straffelovrådets opfattelse ville dette imidlertid være for vidtgående.

Straffelovrådet bemærker herved for det første, at ”ophold” i sin rene form indebærer, at personen er fysisk til stede i Danmark, mens ”bopæl” nogenlunde svarer til ”sædvanligt opholdssted”, dvs. det sted, hvor personen normalt opholder sig, hvis den pågældende ikke af særlige grunde midlertidigt opholder sig et andet sted. En person kan således have bopæl i Danmark uden aktuelt at være til stede her, hvorimod et ophold i Danmark i sin rene form ophører samtidig med, at personen i givet fald forlader dansk territorium.

Eftersom det foreslåede forbud angår personer, der på gerningstidspunktet har en nærmere angiven tilknytning til Danmark, vil det ikke give mening at udstrække forbuddet til personer, der blot har ophold i Danmark. En person, der kæmper mod danske styrker i udlandet, vil således i sagens natur på gerningstidspunktet have forladt Danmark og dermed ikke længere have ophold her.

Straffelovrådet er opmærksom på, at der i praksis kan være en glidende overgang mellem det blotte ophold i Danmark og en tilknytning til Danmark, der gør, at personen har sædvanligt opholdssted eller bopæl i Danmark. Formålet med forbuddet er imidlertid at ramme dem, der har en sådan tilknytning til Danmark, at det vil stride mod deres loyalitetspligt over for Danmark at deltage i væbnet kamp mod danske styrker. Der bør derfor være tale om en vis fastere tilknytning. Endvidere er det sådan, at jo løsere tilknytningen er, jo mindre vil der skulle til, for at tilknytningen ophører igen. Og eftersom det er forudsat, at tilknytningen skal bestå på gerningstidspunktet, vil en svag tilknytning i praksis ofte være ophørt på gerningstidspunktet, eftersom det i sagens natur er en ganske markant afstandtagen fra Danmark – og dermed fra en tidligere opholdsmæssig tilknytning til Danmark – hvis man deltager i kamp mod danske styrker.

Straffelovrådet er på denne baggrund af den opfattelse, at det er rigtigst at blive stående ved, at forbuddet omfatter personer, der på gerningstidspunktet har tilknytning til Danmark i form af statsborgerskab eller bopæl.

Straffelovrådet bemærker herved, at selv om begrebet ”bopæl” i almindelighed svarer til ”sædvanligt opholdssted”, har ”bopæl” ikke nødvendigvis præcis samme betydning forskellige steder i lovgivningen. Den nærmere afgrænsning af, hvad der i en given sammenhæng skal forstås ved ”bopæl”, afhænger således og

så af formålet med den pågældende regulering og de hensyn, der gør sig gældende på det pågældende retsområde.

3.4.9. Straffelovrådet har overvejet, om et alternativ eller supplement til kriteriet ”bopæl” kunne være at lægge vægt på en persons opholdstilladelse og eventuelt tillige en persons opholdsret. Straffelovrådet finder imidlertid, at dette ikke vil føre til en hensigtsmæssig afgrænsning.

Hvis man alene lægger vægt på, om en person har opholdstilladelse, vil udlændinge, som kan opholde sig i Danmark uden opholdstilladelse, falde udenfor. Det gælder f.eks. nordiske statsborgere og EU-borgere, der opholder sig i Danmark i kraft af EU-rettens adgang til fri bevægelighed.

Hvis man både lægger vægt på opholdstilladelse og opholdsret, vil også udlændinge, som i overensstemmelse med reglerne herom opholder sig kortvarigt i Danmark, f.eks. som turister eller forretningsrejsende, falde indenfor.

3.4.10. Med hensyn til, hvad der nærmere skal forstås ved bopæl, finder Straffelovrådet, at der bør tages udgangspunkt i begrebet sædvanligt opholdssted, dvs. det sted, hvor en person sædvanligvis opholder sig, hvis den pågældende ikke af særlige grunde opholder sig et andet sted. Dette vil navnlig skulle afgøres ud fra de faktiske omstændigheder, men der er tale om en samlet vurdering, hvori også den pågældendes hensigt med et ophold og adkomst til ophold kan indgå.

En person har dermed som udgangspunkt bopæl der, hvor den pågældende bor, eventuelt sammen med sin familie, og normalt opholder sig. Begrebsmæssigt er der ikke noget til hinder for, at en person samtidig har bopæl i to forskellige lande. I praksis er det dog normalt sådan, at når en person har etableret en bopæl i den beskrevne forstand i en given stat, er det, der derefter skal vurderes, om der er indtrådt sådanne ændringer i de faktiske forhold eller den pågældendes intentioner, at bopælen er opgivet, eventuelt, men ikke nødvendigvis, sådan at der er etableret en ny bopæl i en anden stat.

Et midlertidigt ophold uden for bopælslandet medfører normalt ikke en opgivelse af den eksisterende bopæl eller etablering af en ny bopæl. Dette gælder, uanset om formålet med det midlertidige ophold uden for bopælslandet er ferie, studier

eller arbejde. I vurderingen af, om et ophold er midlertidigt, indgår både opholdets hidtidige og planlagte længde. Det har også betydning for bopælsspørgsmålet, om den pågældende fortsat råder over en bolig i sit bopælsland, om den pågældendes familie fortsat bor i bopælslandet, og i hvilket omfang den pågældende opholder sig i bopælslandet.

Af det anførte følger, at en person, der har bopæl i udlandet, som udgangspunkt ikke får bopæl i Danmark ved at opholde sig her midlertidigt for at studere eller arbejde. Hvis en person opgiver sin bopæl i udlandet i forbindelse med, at personen tager midlertidigt ophold i Danmark for at studere eller arbejde, må den pågældende imidlertid anses for at have bopæl i Danmark, hvis det faktiske eller planlagte ophold i Danmark ikke er helt kortvarigt. Det samme gælder, hvis den pågældende under opholdet i Danmark opgiver sin bopæl i udlandet.

En person, der ansøger om opholdstilladelse som flygtning, jf. udlændingelovens § 7, vil i praksis normalt kunne anses for at have opgivet sin bopæl i den stat, som den pågældende er flygtet fra. En sådan asylansøger vil på den baggrund normalt kunne anses for at have bopæl i Danmark, når opholdet i Danmark faktisk har haft en varighed, der gør, at det ikke er helt kortvarigt. Dette gælder, uanset om ansøgningen imødekommes eller ej, jf. også straks nedenfor om udlændinge på tålt ophold og udlændinge, der opholder sig ulovligt i Danmark.

Personer, der opholder sig i Danmark uden at have bopæl i udlandet, og som er udvist eller af andre grunde ikke må opholde sig her, men som efter udlændingelovens § 31 ikke kan udsendes (udlændinge ”på tålt ophold”), og personer, der opholder sig ulovligt i Danmark uden at have bopæl i udlandet, må anses for at have bopæl i Danmark, hvis det faktiske ophold i Danmark ikke er helt kortvarigt.

3.4.11. Som nævnt er det afgørende efter Straffelovrådets forslag tilknytningen til Danmark på gerningstidspunktet. Det er derfor væsentligt, hvad der skal til, for at en bopæl i Danmark ophører, idet en udenlandsk statsborger, som ikke længere har bopæl i Danmark, ikke er omfattet af det foreslåede forbud mod at kæmpe mod den danske stat.

Dette spørgsmål afgøres efter de samme principper, som er beskrevet ovenfor med hensyn til at erhverve bopæl i Danmark. Af særlig praktisk betydning i forhold til den foreslåede forbudsbestemmelse vil det være, under hvilke omstændigheder en udrejse med henblik at tilslutte sig en fjende af Danmark i en væbnet konflikt indebærer, at den pågældende må anses for at have opgivet sin bopæl i Danmark.

I praksis vil dette ofte afhænge af grundlaget for bopælen i Danmark. Hvis den pågældende f.eks. har en bolig i Danmark, hvor den pågældende bor med sin familie, vil en udrejse for at kæmpe mod Danmark ikke i sig selv medføre, at bopælen er opgivet. Hvis en sådan person skal anses for at have opgivet sin bopæl, må der kræves et sikkert grundlag for at fastslå, at den pågældende har opgivet sin bopæl i Danmark. Heri ligger i det mindste, at den pågældende endegyldigt er fraflyttet sin hidtidige bolig, dvs. har brudt med sin familie i det mindste i bolig-mæssig henseende. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt til, at *bopælen* i Danmark er opgivet, at den pågældende beviseligt har opgivet sin hidtidige *bolig*. I en situation, hvor en person har haft fast bopæl i Danmark, må det yderligere kræves, enten at den pågældende har etableret en ny bopæl i et andet land eller i det mindste endegyldigt er udvandret fra Danmark.

Hvis den pågældendes bopæl i Danmark er etableret gennem et midlertidigt ophold f.eks. med henblik på studier eller arbejde (fordi den pågældende ikke har en bopæl i noget andet land, jf. ovenfor), skal der mindre til, for at bopælen i Danmark kan anses for ophørt. I princippet er det afgørende personens hensigt, altså om den pågældende har til hensigt at afbryde opholdet i Danmark midlertidigt eller har til hensigt endegyldigt at forlade Danmark. I praksis må der imidlertid også lægges vægt på mere objektivt konstaterbare forhold, såsom boligforhold, familiemæssige forhold, studie- og arbejdsmæssige forhold, de konkrete rejseforanstaltningers karakter mv.

Tilsvarende gælder i princippet for asylansøgere, udlændinge på tålt ophold og udlændinge, der opholder sig ulovligt i Danmark. Også her vil det principielle udgangspunkt være den pågældendes hensigt, altså om den pågældende har til hensigt senere at vende tilbage til Danmark og forsøge at videreføre sin opholdsstatus som asylansøger, udlænding på tålt ophold eller udlænding uden lovligt ophold (om nødvendigt ved at søge at hemmeligholde udrejsen for de danske

myndigheder), eller om den pågældende har til hensigt endegyldigt at forlade Danmark. Og også her må der i praksis også lægges vægt på mere objektivt konstaterbare forhold, såsom boligforhold, familiemæssige forhold, studie- og arbejds-mæssige forhold, de konkrete rejseforanstaltningers karakter mv.

I mangel af konkrete holdepunkter må vurderingen nødvendigvis blive mere skønsmæssig. Forestiller man sig f.eks., at en enlig asylansøger, der bor på et asylcenter, udrejser af Danmark for at kæmpe mod danske styrker og senere vender tilbage til Danmark, vil det bero på et samlet skøn, om den pågældende kan anses for at have bevaret sin bopæl i Danmark under opholdet i udlandet. Der må herved bl.a. lægges vægt på længden af det tidligere ophold i Danmark, den pågældendes tilknytning i øvrigt til Danmark og til andre lande og længden og karakteren af den pågældendes ophold i udlandet, før den pågældende vendte tilbage til Danmark.

3.5. Deltagelse i væbnede konflikter

I overensstemmelse med kommissoriet og anmodningen om en deludtalelse angår Straffelovrådets overvejelser deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter. Som nævnt indledningsvis betyder det, at f.eks. bandevirksomhed og optøjer falder uden for rådets overvejelser.

Det er til gengæld Straffelovrådets opfattelse, at et forbud mod danske statsborgere og herboende udlændinges deltagelse i væbnet kamp mod danske styrker bør omfatte alle væbnede konflikter, som den danske stat er part i.

Forbuddet bør således omfatte såvel internationale væbnede konflikter som ikke-internationale væbnede konflikter. Det bør heller ikke gøre nogen forskel, om den væbnede konflikt finder sted tæt ved eller fjernt fra dansk territorium, eller om den væbnede konflikt indebærer en trussel mod dansk territorium.

Når den danske stat er part i en væbnet konflikt, må det således altid anses for illoyalt, at en dansk statsborger eller person med bopæl i Danmark kæmper for modparten.

Dette gælder, både når den pågældende kæmper direkte mod den danske stat, og når den pågældende kæmper mod en stat, som den danske stat er allieret med i den pågældende væbnede konflikt.

Den særlige kriminalisering, som bygger på den pågældendes loyalitet mod Danmark, bør imidlertid ikke udstrækkes til tilfælde af deltagelse i en væbnet konflikt, som en af Danmarks allierede – f.eks. et andet Natoland – er part i, men som Danmark ikke (eller endnu ikke eller ikke længere) selv er part i.

Straffelovrådet finder, at en sådan kriminalisering bør omfatte ikke alene danske statsborgeres og herboende udlændinges deltagelse i den væbnede konflikt mod danske eller allierede styrker, men også sådanne personers blotte tilslutning til de væbnede styrker for en part, der kæmper mod danske styrker i den pågældende væbnede konflikt. Strafbarheden vil dermed ikke afhænge af, om en person har deltaget i egentlige kamphandlinger, har bistået på anden vis som medlem af en sådan parts væbnede styrker eller foreløbig ikke har foretaget sig andet end slet og ret at tilslutte sig sådanne væbnede styrker.

Hvis fjendens væbnede styrker opererer i forskellige dele af verden, bør strafbarheden ikke være afhængig af, hvilken enhed i de væbnede styrker en dansk statsborger eller herboende udlænding i givet fald tilslutter sig. Kriminaliseringen bør således også omfatte tilfælde, hvor Danmark ét sted i verden er i væbnet konflikt mod en given stat eller ikke-statslig aktør, og hvor denne stat eller ikke-statslige aktør samtidig er part i en anden væbnet konflikt et andet sted i verden, som Danmark ikke er part i, og hvor en dansk statsborger eller herboende udlænding tilslutter sig den væbnede styrke dér.

Grundlæggende kan det siges, at så længe der verserer en væbnet konflikt mellem Danmark og en given stat eller ikke-statslig aktør noget sted i verden, så er denne stat eller ikke-statslige aktør Danmarks fjende, og det bør generelt være kriminaliseret at tilslutte sig en sådan fjendes væbnede styrker, uanset om tilslutningen sker for at deltage i eller understøtte væbnet kamp mod Danmark eller alene for at kæmpe i en væbnet konflikt et andet sted i verden, som Danmark ikke er part i. Tilslutning til en sådan fjende vil således, uanset til hvilken enhed eller hvor i verden det sker, direkte eller indirekte betyde en styrkelse af den fjendtlige væbnede styrke. Det må bero på en konkret vurdering, om der er en sådan

organisatorisk sammenhæng mellem de pågældende enheder, at de bør betragtes som tilhørende samme stats eller ikke-statslige aktørs væbnede styrker. Dette bør principielt også gælde i den – måske mere teoretiske situation – at Danmark på samme tid er i væbnet konflikt mod to forskellige parter, som samtidig er i væbnet konflikt mod hinanden. Her bør det altså være strafbart for danske statsborgere og herboende udlændinge at tilslutte sig nogen af Danmarks modparterers væbnede styrker, herunder hvor tilslutningen sker for at kæmpe mod den anden af Danmarks modparter.

Derimod bør kriminaliseringen som berørt ovenfor ikke udstrækkes til tilslutning til en part i en væbnet konflikt, hvori alene en af Danmarks allierede – men ikke Danmark selv – er part. Hvis Danmark er part i den væbnede konflikt, bør kriminaliseringen dække alle tilfælde af tilslutning til de væbnede styrker for en part, som i den pågældende væbnede konflikt kæmper mod Danmark – uanset om den, der tilslutter sig de fjendtlige væbnede styrker, selv deltager i kamphandlinger mod Danmark, mod en af Danmarks allierede eller mod en tredjepart eller slet ikke deltager i kamphandlinger. Det bør således ikke være et krav, at tilslutningen sker med henblik på at deltage i kamphandlinger, og også tilslutning med henblik på at fungere som f.eks. sanitetspersonale eller feltpræst bør være omfattet, når disse organisatorisk er en del af den væbnede styrke. Hvis Danmark ikke er part i den væbnede konflikt, bør en strafbestemmelse, som bygger på loyalitet til Danmark, derimod ikke finde anvendelse på tilslutning til fremmede væbnede styrker, heller ikke i tilfælde hvor de pågældende væbnede styrker er i væbnet konflikt med en af Danmarks allierede.

Det bemærkes, at selv om strafbarheden ikke bør afhænge af, hvad gerningsmanden nærmere har foretaget sig ud over at tilslutte sig fjendens væbnede styrker, vil dette i almindelighed have betydning for strafudmålingen. Eksempelvis vil straffen i almindelighed skulle fastsættes højere i tilfælde, hvor gerningsmanden har deltaget i kamphandlinger mod danske styrker. Der erindres i den forbindelse om, at det er illoyaliteten – forræderiet – mod Danmark, der straffes, og ikke kamphandlingerne som sådanne.

Efter Straffelovrådets opfattelse er det i samme grad illoyalt og bebrejdellesværdigt, hvis en dansk statsborger eller herboende udlænding, der har tilsluttet sig en fremmed væbnet styrke på et tidspunkt, hvor Danmark ikke var i væbnet konflikt

med den pågældende part, opretholder sin tilknytning til den væbnede styrke, efter at Danmark er kommet i væbnet konflikt med den pågældende part. En dansk statsborger eller herboende udlænding, der er tilknyttet en fremmed væbnet styrke, bør således i tilfælde af, at den pågældende part kommer i væbnet konflikt med Danmark, have pligt til at bringe enten sin tilslutning til den væbnede styrke eller sin statsborgerlige eller bopælsmæssige tilknytning til Danmark til ophør. Pligten til i givet fald at bringe sin tilslutning til den væbnede styrke til ophør bør anses for opfyldt, hvis den pågældende har foretaget sig, hvad der i situationen er muligt for at bringe tilslutningen til ophør i faktisk og retlig henseende.

Straffelovrådet foreslår derfor, at kriminaliseringen skal omfatte det forhold at være tilknyttet en fjendtlig fremmed væbnet styrke under en væbnet konflikt, i hvilken den danske stat er part. Dette vil omfatte både personer, der under konflikten tilslutter sig den fjendtlige væbnede styrke, og personer, der før konflikten begyndelse har tilsluttet sig den pågældende væbnede styrke, og som opretholder sin tilknytning til den væbnede styrke, efter at den pågældende part er kommet i væbnet konflikt med Danmark. Kun forsætlige overtrædelser bør være straffbare, og det bør derfor bl.a. være en forudsætning for straf, at den pågældende person har forsæt med hensyn til, at Danmark er kommet i væbnet konflikt med den pågældende part.

Kriminaliseringen bør kun omfatte tilslutning til en væbnet styrke. Tilslutning af anden karakter til en modpart til Danmark i en væbnet konflikt, eksempelvis ansættelse i en fjendtlig stats civile administration, bør ikke være omfattet.

3.6. Hvervning til væbnede konflikter

3.6.1. Kommissoriet og anmodningen om en deludtalelse omfatter også spørgsmålet om hvervning til væbnede konflikter.

Hvervning må naturligt forstås som det forhold, at en person rekrutterer en anden person til en vis aktivitet, her at deltage i væbnede konflikter, som den danske stat er part i.

Hvervning foreligger dermed først på det tidspunkt, hvor en person er blevet rekrutteret, altså hvor den pågældende over for nogen, der repræsenterer modpar-

tens væbnede styrker, på dennes opfordring har tilkendegivet at ville tilslutte sig disse væbnede styrker. Hvervning foreligger, uanset om den rekrutterede senere fortryder eller bliver forhindret, og uanset om den pågældende deltager i den væbnede konflikt.

Hvervning foreligger derimod (endnu) ikke, hvis en sådan repræsentant alene har opfordret en person til at tilslutte sig modpartens væbnede styrker, men denne ikke har svaret på opfordringen. En opfordring til en bestemt person eller en afgrænset personkreds om at tilslutte sig modpartens væbnede styrker vil imidlertid i praksis normalt udgøre forsøg på hvervning. En offentlig opfordring til en ubestemt kreds af personer vil derimod ofte ikke være tilstrækkelig konkretiseret til at kunne straffes som forsøg på hvervning.

3.6.2. Som det fremgår af pkt. 3.4 og 3.5 ovenfor, er det Straffelovrådets opfattelse, at der bør gælde et generelt forbud mod, at danske statsborgere og personer med bopæl i Danmark er tilsluttet de væbnede styrker for en part, der deltager i væbnet kamp mod den danske stat.

Med et sådant forbud kriminaliseres i kraft af de almindelige medvirkensregler også hvervning af sådanne personer til sådanne væbnede styrker.

Tilskyndelse til, at en dansk statsborger eller person med bopæl i Danmark tilslutter sig de væbnede styrker for Danmarks modpart i en verserende væbnet konflikt, vil således kunne straffes som medvirken.

Og medvirken i form af råd eller dåd til en sådan tilslutning vil kunne straffes på samme måde. Det gælder eksempelvis råd med hensyn til, hvor og hvordan den pågældende kan tilslutte sig de pågældende væbnede styrker, eller med hensyn til rejseruter, finansiering mv. Det gælder også eksempelvis bistand bestående i konkret hjælp til tilslutningen.

Dette gælder, uanset på hvilken måde tilskyndelse, råd eller dåd foregår. Vejledning og bistand, som gives via sociale medier, vil således også kunne være omfattet. Det samme gælder tilskyndelse mv., som finder sted i forbindelse med møder, herunder møder i tilknytning til gudstjeneste, fredagsbøn mv.

Det vil være et krav, at den, som tilskyndes til eller i øvrigt bistås med at tilslutte sig de væbnede styrker for Danmarks modpart, er dansk statsborger eller har bopæl i den danske stat. Dette tilknytningskrav vil derimod ikke gælde for den medvirkende.

Sådan tilskyndelse, råd eller dåd vil kunne være strafbar som forsøg, hvis den person, som tilskyndes eller modtager råd eller dåd, ikke tilslutter sig den pågældende væbnede styrke. Straf for forsøg forudsætter et tilstrækkeligt konkretiseret forsæt til den fuldførte handling. Det må imidlertid antages, at dette krav i praksis vil være opfyldt, hvis det kan bevises, at en person har tilskyndet en eller flere bestemte personer til at tilslutte sig en bestemt væbnet styrke, som kæmper mod danske styrker i en verserende væbnet konflikt.

Det bemærkes, at en række af de folkeretlige betragtninger, der er anført ovenfor under pkt. 3.4.7, ligeledes gør sig gældende i relation til en kriminalisering af hvervning til væbnet konflikt. Det forhold, at personkredsen af mulige gerningsmænd for så vidt angår hvervning ikke er begrænset til danske statsborgere eller personer med bopæl i Danmark, indebærer herudover, at der i relation til gerningsmanden og dennes handlingers tilknytning til Danmark i særlige tilfælde kan tænkes at opstå situationer, hvor retsforfølgning ville være folkeretlig betænkelig. Det gælder, uanset at der kan peges på den danske stats legitime interesse i at kriminalisere handlinger med virkning på dansk territorium, for danske statsborgere og for den danske stats sikkerhed.

Særligt i relation til internationale væbnede konflikter kan nævnes tilfælde, hvor en privat borger, der befinder sig i og er statsborger i en stat i væbnet konflikt med Danmark, opfordrer egne statsborgere med bopæl i Danmark til at kæmpe for denne anden stat. Udøvelse af dansk straffemyndighed i sådanne tilfælde ville kunne anses at udgøre en uberettiget indblanding i denne anden stats indre anliggender og være uforenelig med almene folkeretlige jurisdiktions- og suverænitetsprincipper. Samme betragtninger gør sig gældende, hvor eksempelvis statsrepræsentanter fra en stat i væbnet konflikt med Danmark foretager sådan hvervningsvirksomhed af herboende udlændinge. For denne sidste gruppe vil også spørgsmål om statsimmunitet skulle overvejes af danske retsmyndigheder, dvs. spørgsmålet om danske domstole lovligt under folkeretten kan

strafforfølge andre staters repræsentanter for officielle handlinger udført på vegne af staten.

Det bemærkes i den sammenhæng, at hvor sådanne personer, hvis handlinger måtte være omfattet af gerningsindholdet i den foreslåede kriminalisering, ikke gøres til genstand for dansk strafforfølgning, men befinder sig i danske myndigheders varetægt under en international væbnet konflikt, vil man under den humanitære folkeret, såfremt betingelserne i øvrigt er opfyldt, kunne benytte regelsættene vedrørende krigsfanger og internering af civile, jf. henholdsvis den tredje og fjerde Genève-konvention.

3.6.3. I tilknytning til overvejelserne om en persons hvervning af en anden person til de væbnede styrker for Danmarks modpart i en væbnet konflikt har Straffelovrådet overvejet spørgsmålet om mere generelle opfordringer til at tilslutte sig sådanne væbnede styrker.

Det vil altid bero på en samlet vurdering af de foreliggende oplysninger, om opfordringer og eventuel vejledning med hensyn til, at danske statsborgere eller herboende udlændinge tilslutter sig de væbnede styrker for Danmarks modpart i en verserende væbnet konflikt, er tilstrækkeligt konkretiserede til, at den, der er fremkommet med sådanne opfordringer og eventuel vejledning, kan straffes for medvirken til tilslutning til sådanne væbnede styrker. Dette gælder, uanset på hvilken måde opfordringer og eventuel vejledning gives, herunder i tilfælde, hvor det sker via sociale medier eller i forbindelse med møder, herunder møder i tilknytning til gudstjeneste, fredagsbøn mv.

Hvis en opfordring til at tilslutte sig de væbnede styrker for Danmarks modpart i en verserende væbnet konflikt ikke er tilstrækkeligt konkretiseret til, at der kan straffes for medvirken, vil en offentlig opfordring af denne karakter imidlertid i givet fald udgøre en overtrædelse af straffelovens § 136, stk. 1, om offentlig at tilskynde til forbrydelse. Dette gælder også, hvis opfordringen offentliggøres via sociale medier eller fremsættes på et offentligt møde.

3.6.4. På denne baggrund er der for så vidt ikke ved siden af den foreslåede kriminalisering af at være tilsluttet fjendtlige væbnede styrker sammenholdt med de almindelige medvirkensregler behov for en særskilt kriminalisering af hvervning

til fjendtlige styrker. Hvervning vil nemlig i praksis altid kunne straffes som medvirken til tilslutning til fjendens væbnede styrker.

Straffelovrådet har overvejet, om hvervning til fjendtlige styrker får tilstrækkelig opmærksomhed ved at blive betragtet som medvirken til tilslutning. Netop tilskyndelse til at blive fremmedkriger må anses som en så vigtig medvirkende faktor i radikaliseringsprocessen for navnlig unge, at der kan være særlig grund til at fremhæve hvervningen ved at medtage den i lovteksten, navnlig hvis man samtidig medtager offentlig opfordring til deltagelse i væbnede konflikter, i hvilke den danske stat er part.

Medtagelse af offentlig tilskyndelse til at tilslutte sig fjendens væbnede styrker vil understrege den betydning i radikaliseringsprocessen, som sådanne offentlige tilskyndelser må tillægges. En særskilt bestemmelse herom – fremfor at henholde sig til den generelle bestemmelse om offentlig tilskyndelse til forbrydelse i straffelovens § 136, stk. 1 – vil samtidig give mulighed for at fastsætte et højere strafmaksimum end efter § 136, stk. 1.

Straffelovrådet foreslår på denne baggrund, at det i tilknytning til kriminaliseringen af under en væbnet konflikt, i hvilken Danmark er part, at være tilknyttet en væbnet styrke for en part, som kæmper mod Danmark, særskilt kriminaliseres at hverve danske statsborgere eller herboende udlændinge til en sådan væbnet styrke eller offentligt at tilskynde sådanne personer til at tilslutte sig en sådan væbnet styrke.

3.7. Behovet for lovændringer

3.7.1. Som nærmere beskrevet i pkt. 3.4 og 3.5 ovenfor er det Straffelovrådets opfattelse, at det bør være strafbart for danske statsborgere og personer med bopæl i Danmark at være tilsluttet de væbnede styrker for en part, som deltager i væbnet kamp mod den danske stat. Det bør endvidere være strafbart at hverve danske statsborgere og personer med bopæl i Danmark til en sådan væbnet styrke eller offentligt at tilskynde sådanne personer til at tilslutte sig en sådan væbnet styrke, jf. pkt. 3.6 ovenfor.

3.7.2. Straffelovens § 102, stk. 1, om bistand til fjenden under krig eller besættelse omfatter bl.a. hvervning til eller tjenstgøring i en fjendtlig krigs- eller besættelsesmagts væbnede styrker, jf. stk. 2, nr. 1. Strafferammen er fængsel indtil 16 år. Selv om bestemmelsen er generelt formuleret, følger det af forarbejderne, at denne del af bestemmelsen under hensyn til den daværende forståelse af folkeretten i praksis især vil angå hvervning af danske statsborgere til og disses tjenstgøring i en fjendtlig krigs- eller besættelsesmagts væbnede styrker.

Denne del af straffelovens § 102 varetager dermed netop hensynet til at modvirke og straffe hvervning af danskere til og danskeres deltagelse i væbnede konflikter mod Danmark.

Som anført i pkt. 3.2.1 ovenfor kan den nærmere rækkevidde af straffelovens § 102 imidlertid give anledning til tvivl bl.a. med hensyn til forståelsen af ordene ”krig” og ”krigsmagt”. Tvivlen angår både, om bestemmelsen omfatter væbnede konflikter, der ikke truer med at berøre dansk territorium, og om bestemmelsen omfatter ikke-internationale væbnede konflikter mellem en eller flere stater på den ene side og en eller flere ikke-statslige aktører på den anden side.

3.7.3. Efter Straffelovrådets opfattelse er der på denne baggrund behov for en lovændring med henblik på at fastslå, at hvervning af danske statsborgere og herboende udlændinge og disses tilslutning til væbnede styrker, der deltager i væbnet kamp mod Danmark, udgør en alvorlig forbrydelse.

Straffelovrådet har overvejet, om dette mest hensigtsmæssigt kan ske ved en ændring af straffelovens § 102 eller ved at indsætte en ny bestemmelse i straffeloven herom.

Straffelovens § 102 omfatter ikke alene hvervning til og tjenstgøring i fjendtlige væbnede styrker, men også anden bistand til fjenden ved råd eller dåd under krig eller besættelse.

Straffelovrådets kommissorium omfatter alene deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter, og rådet har ikke nærmere overvejet andre former for bistand til en part i en væbnet konflikt.

Straffelovens § 102 omfatter efter ordlyden enhver gerningsmand, men ifølge forarbejderne omfatter kriminaliseringen dog formentlig i visse henseender kun danske statsborgere eller i det mindste ikke statsborgere i en fremmed fjendtlig stat.

Efter Straffelovrådets opfattelse vil det på den baggrund kræve nærmere overvejelser at indarbejde et generelt forbud mod, at danske statsborgere og personer med bopæl i Danmark tilslutter sig en væbnet styrke for en part, som deltager i væbnet kamp mod Danmark, i straffelovens § 102.

Straffelovrådet foreslår på den baggrund, at der indsættes en ny bestemmelse i straffeloven, som særskilt kriminaliserer de handlinger, der er beskrevet i pkt. 3.7.1 ovenfor.

Der bør i den forbindelse foretages en ændring af straffelovens § 102, så det fremgår, at § 102 fremover finder anvendelse, i det omfang spørgsmålet ikke er reguleret af den foreslåede nye bestemmelse.

3.7.4. I lyset af den offentlige debat, der har været med hensyn til danskeres og danskbosattes eventuelle deltagelse i væbnet kamp mod danske styrker i den aktuelle væbnede konflikt mod ISIL i Irak, har Straffelovrådet overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt at give den forbrydelse, som foreslås med den nye bestemmelse i straffeloven, en særlig betegnelse. Straffelovrådet har i den forbindelse navnlig overvejet betegnelserne ”landssvig” og ”landsforræderi”.

Straffelovrådet finder imidlertid, at det vil være uhensigtsmæssigt at give den foreslåede forbrydelse en af disse betegnelser.

Baggrunden herfor er, at straffelovens kapitel 12 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed kriminaliserer andre forhold, der med lige så stor ret kunne betegnes som ”landssvig” eller ”landsforræderi”.

Om terminologien bemærkes i øvrigt, at man tidligere har anvendt udtrykket ”forræderi” som sammenfattende betegnelse for adskillige af forbrydelserne i straffelovens kapitel 12. ”Forræderi” kunne så antage forskellige former, således har både ”landsforræderi i snævrere betydning”, ”landsforræderi i videre betyd-

ning”, ”diplomatisk landsforræderi”, ”egentligt landsforræderi” og ”simpelt landsforræderi” været anvendt, og ”højforræderi” har været anvendt i forskellige betydninger.

I den lovgivning, der dannede baggrund for retsopgøret efter Besættelsen, anvendtes i lovtæksten (lovens titel) udtrykket ”forræderi og anden landsskadelig virksomhed”, mens det i den almindelige juridiske sprogbrug blev almindeligt at sammenfatte alle de pågældende forbrydelser under betegnelsen ”landssvig”.

Endvidere bemærkes, at den militære straffelov bl.a. kriminaliserer ”krigsforræderi”, der omfatter en række nærmere opregnede handlinger med henblik på under væbnet konflikt eller truende udsigt hertil at gavne fjenden eller skade det danske militære forsvar (§ 28). Bestemmelsen nævner 1) at søge at opnå, at tropper, materiel, territorium eller infrastruktur bringes under fjendens kontrol eller ikke kommer dansk militært forsvar til nytte, 2) at forlede til mytteri, overgivelse eller overløben til fjenden eller udbrede oprørske eller fjendtlige opråb i det danske militære forsvar, 3) at ødelægge infrastruktur eller på anden måde søge at skade det danske militære forsvars kommunikationsmuligheder, 4) at give fjenden underretning om det danske militære forsvars forhold, herunder forhold vedrørende kommunikations- eller informationssikkerhed, 5) at vejlede fjenden eller vildlede nogen del af dansk militært forsvar, 6) at undlade at udføre en ordre, 7) at give falsk melding, og 8) at hjælpe krigsfanger til flugt. Endvidere omfattes 9) ”forhold, der må sidestilles med et af de nævnte”.

Endelig bemærkes, at ”landsforræderi” i den grønlandske kriminallov betegner de forbrydelser, som modsvarer bestemmelserne i §§ 98-106 i den danske straffelov.

På denne baggrund er det Straffelovrådets opfattelse, at den foreslåede nye bestemmelse ikke i lovens tekst bør betegnes ”landsforræderi” eller ”landssvig” eller lignende. Den foreslåede nye bestemmelse vil imidlertid naturligt høre til blandt de forbrydelser, der samlet kan betegnes med udtryk som ”landsforræderi” eller ”landssvig”.

Straffelovrådet finder, at det for at tydeliggøre, at en række af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 – herunder den foreslåede nye bestemmelse om at være

tilsluttet en fjendtlig væbnet styrke, som er i væbnet konflikt med Danmark – naturligt kan betegnes som ”landsforræderi” eller ”landssvig”, vil være hensigtsmæssigt at ændre kapitlets overskrift.

Straffelovrådet finder i den forbindelse, at det vil være mest nærliggende at medtage ”landsforræderi” i overskriften. Rådet lægger i den forbindelse bl.a. vægt på, at udtrykket ”forræderi” allerede anvendes flere steder i lovgivningen (grundlovens § 34, militær straffelov § 28 og den grønlandske kriminallov § 23), hvorimod ”landssvig” ikke anvendes i lovgivningen og i øvrigt kan siges at være et lidt bredere begreb end ”forræderi”.

Straffelovens kapitel 12 indeholder forbrydelser af temmelig forskellig karakter, der også varierer meget i alvor, og det vil efter Straffelovrådets opfattelse ikke være hensigtsmæssigt at betegne alle disse forbrydelser som ”landsforræderi”. ”Landsforræderi” betegner naturligt meget alvorlige forbrydelser, og en for bred anvendelse af udtrykket vil kunne udvande begrebet. Det vil derfor efter Straffelovrådets opfattelse ikke være hensigtsmæssigt at anvende ”Landsforræderi” alene som kapiteloverskrift.

På denne baggrund foreslår Straffelovrådet, at overskriften til straffelovens kapitel 12 ændres til ”Landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed”. Hermed markeres tydeligt, at de alvorligste forbrydelser i kapitlet er udtryk for landsforræderi – herunder den foreslåede nye bestemmelse om at være tilsluttet en fjendtlig væbnet styrke, som er i væbnet konflikt med Danmark.

3.8. Strafferammen

3.8.1. Strafferammen i den gældende bestemmelse i straffelovens § 102 om bistand til fjenden under krig og besættelse er fængsel indtil 16 år. Denne strafferamme finder således f.eks. anvendelse på en dansk statsborger, der under krig gør tjeneste i en fjendtlig stats væbnede styrker. Dette gælder også i tilfælde, hvor den danske statsborger som led i tjenesten har foretaget lovlige kamphandlinger, der har ført til f.eks. en eller flere danske soldaters død. En sådan dansk statsborger, der under en international væbnet konflikt som medlem af en statslig væbnet styrke foretager lovlige kamphandlinger, vil således efter den humanitære

folkeret have strafferetlig immunitet for kamphandlingerne som sådanne og vil derfor bl.a. ikke kunne dømmes for drab begået ved en lovlig kamphandling.

Straffelovens § 102, stk. 3, indeholder en strafforhøjelsesregel, hvorefter straffen under visse omstændigheder kan stige til fængsel indtil på livstid. Dette gælder ved angiveri under sådanne omstændigheder, at gerningsmanden har indset, at nogen derved blev udsat for overhængende fare for at miste livet, lide alvorlig skade på legeme eller helbred, blive ført ud af landet eller blive berøvet friheden i længere tiden. Det gælder endvidere ved grov vold, jf. straffelovens §§ 245 og 246, eller hensættelse i hjælpeløs tilstand, jf. straffelovens § 250, for derved at fremtvinge forklaring eller i øvrigt som led i mishandling af fanger. Sidstnævnte er – når handlingen begås i offentlig tjeneste – i folkeretlig henseende tortur og kan ikke være en lovlig kamphandling, for hvilken kombattanter har strafferetlig immunitet. En dansk statsborger, der under krig gør tjeneste i en fjendtlig stats væbnede styrker og i den forbindelse deltager i sådan tortur mod fanger, vil derfor kunne straffes med fængsel indtil på livstid.

Det er som tidligere nævnt tvivlsomt, om straffelovens § 102 gælder for ikke-internationale væbnede konflikter. Uanset om § 102 finder anvendelse, vil en dansk statsborger, der under krig gør tjeneste i en fjendtlig ikke-statslig væbnet styrke og i den forbindelse f.eks. forsætligt dræber en eller flere danske soldater, kunne straffes for manddrab med fængsel indtil på livstid, jf. straffelovens § 237. Da de folkeretlige regler om kombattanters strafferetlige immunitet for lovlige kamphandlinger ikke gælder for ikke-internationale væbnede konflikter, kan straf for manddrab idømmes også i tilfælde, hvor drabene sker i kamp ved en handling, der i en international væbnet konflikt ville have været en lovlig kamphandling.

3.8.2. Straffelovrådet foreslår, at der indsættes en ny bestemmelse i straffeloven, som særskilt kriminaliserer danske statsborgeres og herboende udlændinges tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke under en væbnet konflikt samt at hverve danske statsborgere eller herboende udlændinge til en sådan væbnet styrke eller offentligt at tilskynde sådanne personer til at tilslutte sig en sådan væbnet styrke.

Den foreslåede bestemmelse viderefører i moderniseret form en del af gerningsindholdet i den gældende § 102 om bistand til fjenden under krig eller besættelse,

idet det samtidig fastslås, at kriminaliseringen af sådanne handlinger omfatter alle væbnede konflikter.

Straffelovrådet foreslår samtidig en ændring af § 102, så det fremgår, at § 102 fremover finder anvendelse, i det omfang spørgsmålet ikke er reguleret af den foreslåede nye bestemmelse.

3.8.3. Ved fastsættelsen af strafferammen i den foreslåede nye bestemmelse bør der efter Straffelovrådets opfattelse tages udgangspunkt i, at bestemmelsen i vidt omfang svarer til (en del af) den gældende § 102, som efter forslaget fortsat vil gælde i situationer, der falder uden for den foreslåede nye bestemmelse.

Der er endvidere efter Straffelovrådets opfattelse tale om forbrydelser, hvor strafværdigheden er sammenlignelig, og rådet har som udgangspunkt ikke grundlag for at anlægge en anden vurdering end tidligere med hensyn til strafferammen.

Strafmaksimum blev i 1952 forhøjet fra fængsel i 12 år til fængsel i 16 år, og ved Straffelovrådets gennemgang af reglerne om straffastsættelse og strafferammer i betænkning nr. 1424/2002 var der enighed om, at bl.a. § 102 burde forblive uændret (jf. betænkningen side 508).

Efter Straffelovrådets opfattelse bør strafmaksimum i den foreslåede nye bestemmelse om danske statsborgeres og herboende udlændinges tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke under en væbnet konflikt på denne baggrund i det mindste fastsættes til fængsel i 16 år for de alvorligste overtrædelser af bestemmelsen.

3.8.4. Straffelovrådet har overvejet, om et sådant strafmaksimum på fængsel i 16 år for de alvorligste overtrædelser af bestemmelsen i alle tilfælde vil være tilstrækkeligt.

Det må i den forbindelse have for øje, at hvis nogen ved en eller flere handlinger har begået flere lovovertrædelser, fastsættes der en fælles straf inden for den strengeste af de relevante strafferammer, jf. straffelovens § 88, stk. 1.

Hvis en dansk statsborger eller herboende udlænding under en væbnet konflikt har tilsluttet sig en fjendtlig væbnet styrke og i den forbindelse har medvirket til at begå en eller flere terrorhandlinger, vil den pågældende således kunne straffes både efter den foreslåede nye bestemmelse og efter bestemmelsen om terrorisme i straffelovens § 114, hvor strafferammen er fængsel indtil på livstid.

Hvis en dansk statsborger eller herboende udlænding under en væbnet konflikt har tilsluttet sig en fjendtlig væbnet styrke og i den forbindelse har medvirket til at begå et eller flere forsætlige drab, vil den pågældende tilsvarende kunne straffes dels efter den foreslåede nye bestemmelse og – hvis drabet eller drabene ikke er begået som led i lovlige kamphandlinger – dels efter straffelovens § 237 om manddrab, hvor strafmaksimum ligeledes er fængsel på livstid.

Ligesom efter gældende ret vil en dansk statsborger eller herboende udlænding, der under en *international* væbnet konflikt tilslutter sig en fjendtlig *statslig* væbnet styrke og i den forbindelse som led i *lovlige kamphandlinger* begår et eller flere forsætlige drab, eksempelvis på danske soldater, som følge af den folkeretlige immunitet for kombattanter *ikke* kunne straffes for manddrab, men vil kunne straffes efter den foreslåede nye bestemmelse for selve tilslutningen til den fjendtlige væbnede styrke. Straffen vil i almindelighed også skulle fastsætte højere i tilfælde, hvor den pågældende har deltaget i kamphandlinger mod danske styrker.

Den strafferetlige immunitet i disse tilfælde gælder kun for *lovlige* kamphandlinger – og altså f.eks. ikke i tilfælde af, at den pågældende deltager i krigsforbrydelser eller tortur af fanger. Under væbnet konflikt kan enhver straffes for overtrædelse af den militære straffelovs § 36, stk. 2, om brug af krigsmiddel eller fremgangsmåde, hvis anvendelse er i strid med en af Danmark tiltrådt mellemfolkelig overenskomst eller med folkeretlig sædvaneret. Strafferammen efter den militære straffelovs § 36 er fængsel indtil på livstid.

Sammenfattende vil der dermed i *internationale* væbnede konflikter kunne tænkes tilfælde, hvor en dansk statsborger eller herboende udlænding, som i kamp har dræbt en eller flere danske soldater, alene vil kunne straffes for overtrædelse af den foreslåede nye bestemmelse, og hvor denne bestemmelses strafmaksimum dermed også vil udgøre den maksimale straf, som kan idømmes.

Det er på denne baggrund Straffelovrådets opfattelse, at mest taler for, at de alvorligste overtrædelser af den del af den foreslåede bestemmelse, som angår *tilslutning* til en fjendtlig væbnet styrke, bør kunne straffes med fængsel indtil på livstid. Derimod bør de alvorligste overtrædelser af den del af den foreslåede bestemmelse, som angår hvervning til eller offentlig tilskyndelse til tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke, alene kunne straffes med fængsel indtil 16 år.

3.8.5. Straffelovrådet har overvejet, om der for hver af de nævnte to dele af bestemmelsen alene skal fastsættes én samlet strafferamme på fængsel indtil på livstid henholdsvis fængsel indtil 16 år, eller om der for den ene eller begge dele af bestemmelsen bør anvendes en delt strafferamme, således at det højeste strafmaksimum på fængsel på livstid henholdsvis fængsel i 16 år forbeholdes tilfælde, hvor der foreligger særligt skærpende omstændigheder.

Straffelovrådet har i den forbindelse navnlig lagt vægt på, at den foreslåede bestemmelse spænder meget vidt med hensyn til forholdenes grovhed.

Som det ene yderpunkt ligger tilfælde af den karakter, som er nævnt ovenfor, hvor en dansk statsborger i kamp dræber – måske mange – danske soldater. Den foreslåede bestemmelse omfatter imidlertid eksempelvis også den, der har indgået aftale om at virke som læge eller feltpræst i en fjendtlig væbnet styrke, men som aldrig opfylder aftalen, hvad enten dette skyldes, at den pågældende fortryder eller bliver forhindret, herunder eventuelt på grund af pågribelse, eller den væbnede konflikts ophør.

Også den del af bestemmelsen, der angår hvervning til eller offentlig tilskyndelse til tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke spænder vidt med hensyn til forholdenes grovhed. Der kan eksempelvis være tale om, at en person systematisk har rekrutteret et større antal danskere, som herefter aktivt deltager i kamp mod danske soldater. Men bestemmelsen omfatter også den, der eksempelvis én gang på et socialt medium har opfordret danskere til at tilslutte sig en nærmere angiven fjendtlig styrke, uden at nogen har fulgt opfordringen.

Straffelovrådet finder på denne baggrund, at det vil være mest hensigtsmæssigt – for begge dele af bestemmelsen – at anvende en delt strafferamme, således at de

nævnte strafmaksima på henholdsvis fængsel på livstid og fængsel i 16 år forbeholdes tilfælde, hvor der foreligger særligt skærpende omstændigheder.

Straffelovrådet foreslår, at navnlig deltagelse i kamphandlinger skal anses for særligt skærpende omstændigheder i forhold til den del af den foreslåede bestemmelse, som angår tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke. Rådet er opmærksom på, at de mest alvorlige tilfælde – som også illustreret ved de eksempler, der er beskrevet ovenfor – vil være, hvor den pågældende ikke alene har deltaget i kamphandlinger, men desuden som led heri har dræbt eller såret danske soldater. Rådet finder det imidlertid ikke hensigtsmæssigt at anvende et så snævert kriterium for den skærpede strafferamme. Rådet lægger herved bl.a. vægt på, at det uanset hvilken andel den enkelte har haft i en kampsituation, hvor danske soldater eventuelt er blevet dræbt eller såret, må anses for særdeles groft som dansker eller herboende udlænding aktivt at deltage i kamphandlinger mod danske soldater.

Straffelovrådet foreslår endvidere, at navnlig overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter skal anses for særligt skærpende omstændigheder i forhold til den del af den foreslåede bestemmelse, som angår hvervning til og tilskyndelse til tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke. Dette svarer til, hvad der gælder med hensyn til hvervning til terrorisme, jf. straffelovens § 114 c, stk. 1.

Straffelovrådet foreslår endelig, at normalstrafferammen, som anvendes, når der ikke foreligger særligt skærpende omstændigheder som beskrevet ovenfor, fastsættes til fængsel indtil 10 år for begge dele af den foreslåede bestemmelse. For så vidt angår hvervning og offentlig tilskyndelse lægger rådet navnlig vægt på, at en tilsvarende normalstrafferamme gælder for hvervning til terrorisme, jf. straffelovens § 114 c, stk. 1. For så vidt angår tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke lægger rådet bl.a. vægt på, at med et så forholdsvis bredt kriterium for, hvad der navnlig skal anses som særligt skærpende omstændigheder – deltagelse i kamphandlinger – vil en strafferamme på fængsel indtil 10 år være fuldt tilstrækkelig til at give mulighed for at udmåle en passende straf også for de groveste af de overtrædelser, hvor der ikke har været tale om deltagelse i kamphandlinger.

Straffelovrådet har overvejet, om bøde bør medtages i strafferammen for den del af bestemmelsen, som angår hvervning og offentlig tilskyndelse, men har ikke

fundet fuldt tilstrækkeligt grundlag herfor. Rådet bemærker herved, at bøde indgår i strafferammen for offentlig tilskyndelse til forbrydelse, jf. straffelovens § 136, stk. 1, men ikke i strafferammen for hvervning til terrorisme, jf. straffelovens § 114 c, stk. 1. Rådet bemærker samtidig, at navnlig ved mindre alvorlige tilfælde af offentlig tilskyndelse til at tilslutte sig en fjendtlig væbnet styrke vil betinget fængsel formentlig jævnlige kunne komme på tale, ligesom straffen i særlige tilfælde eventuelt vil kunne gå ned til bøde, jf. straffelovens §§ 82 og 83.

4. Lovudkast med bemærkninger

4.1. Lovudkast

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. ..., foretages følgende ændringer:

1. Overskriften til 12. kapitel affattes således:

”12. kapitel

Landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed”.

2. Efter § 101 indsættes:

”§ 101 a. Den, der har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat, og som under en væbnet konflikt, i hvilken den danske stat er part, er tilsluttet en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat, straffes med fængsel indtil 10 år. Under særligt skærpende omstændigheder er straffen fængsel indtil på livstid. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor den pågældende har deltaget i kamphandlinger.

Stk. 2. Med fængsel indtil 10 år straffes den, der hverver en person med dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat til en væbnet styrke under de i stk. 1 beskrevne omstændigheder, eller som offentligt tilskynder en sådan person til at tilslutte sig fjendtlige styrker i sådanne konflikter. Under særligt skærpende om-

stændigheder kan straffen stige til fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter.”

3. I § 102, stk. 1, ændres ”Den, som” til: ”Den, som uden for de tilfælde, der er nævnt i § 101 a,”.

§ 2

Loven træder i kraft den ...

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

4.2. Bemærkninger til lovudkastet

Til § 1 (Straffeloven)

Til nr. 1 (overskriften til kapitel 12)

Det foreslås at medtage ordet ”landsforræderi” i overskriften til straffelovens kapitel 12, således at kapiteloverskriften bliver ”Landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed”. Hermed markeres tydeligt, at de alvorligste forbrydelser i kapitlet er udtryk for landsforræderi. Under landsforræderi vil også høre den foreslåede nye bestemmelse om at være tilsluttet en fjendtlig væbnet styrke, som er i væbnet konflikt med Danmark (lovforslagets § 1, nr. 2).

Til nr. 2 (§ 101 a)

Det foreslås at indsætte en ny bestemmelse om danskeres og danskbosattes tilslutning til en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat, om hvervning hertil og om offentlig tilskyndelse til sådan tilslutning.

Bestemmelsen viderefører i moderniseret form en del af gerningsindholdet i den gældende § 102 om bistand til fjenden under krig eller besættelse. Samtidig fast-

slås det, at kriminaliseringen af sådanne handlinger omfatter alle væbnede konflikter.

Bestemmelsens *stk. 1* angår danskere og danskbosattes tilslutning til væbnede styrker, mens *stk. 2* angår hvervning af eller offentlig tilskyndelse til danskere og danskbosatte om at tilslutte sig.

Bestemmelsens *stk. 1* omfatter personer med dansk indfødsret, herunder personer med dansk indfødsret, der også har fremmed statsborgerskab, uanset deres bopælsforhold. *Stk. 1* omfatter endvidere personer uden dansk indfødsret, herunder statsløse, der har bopæl i den danske stat. Bestemmelsens *stk. 2* omfatter hvervning af og offentlig tilskyndelse til sådanne personer og kan overtrædes af enhver, herunder udenlandske statsborgere bosat i udlandet. Folkeretten vil dog i særlige tilfælde kunne begrænse adgangen til at håndhæve bestemmelsen i forhold til udenlandske statsborgere, jf. nærmere nedenfor.

Forståelsen af udtrykket ”bopæl” beskrives i det følgende, idet det bemærkes, at udtrykket i mange situationer vil omfatte det samme som ”fast ophold” i straffelovens §§ 7, 7 a, 8 a, 8 b og 11 om dansk straffemyndighed, men at der dog kan være nuanceforskelle.

Bopæl vil som udgangspunkt skulle forstås som sædvanligt opholdssted, dvs. det sted, hvor en person sædvanligvis opholder sig, hvis den pågældende ikke af særlige grunde opholder sig et andet sted. Dette vil navnlig skulle afgøres ud fra de faktiske omstændigheder, men der er tale om en samlet vurdering, hvori også den pågældendes hensigt med et ophold og adkomst til ophold kan indgå.

En person har dermed som udgangspunkt bopæl der, hvor den pågældende bor, eventuelt sammen med sin familie, og normalt opholder sig. Begrebsmæssigt er der ikke noget til hinder for, at en person samtidig har bopæl i to forskellige lande. I praksis er det dog normalt sådan, at når en person har etableret en bopæl i den beskrevne forstand i en given stat, er det, der derefter skal vurderes, om der er indtrådt sådanne ændringer i de faktiske forhold eller den pågældendes intentioner, at bopælen er opgivet, eventuelt, men ikke nødvendigvis, sådan at der er etableret en ny bopæl i en anden stat.

Et midlertidigt ophold uden for bopælslandet medfører normalt ikke en opgivelse af den eksisterende bopæl eller etablering af en ny bopæl. Dette gælder, uanset om formålet med det midlertidige ophold uden for bopælslandet er ferie, studier eller arbejde. I vurderingen af, om et ophold er midlertidigt, indgår både opholdets hidtidige og planlagte længde. Det har også betydning for bopælsspørgsmålet, om den pågældende fortsat råder over en bolig i sit bopælsland, om den pågældendes familie fortsat bor i bopælslandet, og i hvilket omfang den pågældende opholder sig i bopælslandet.

Af det anførte følger, at en person, der har bopæl i udlandet, som udgangspunkt ikke får bopæl i Danmark ved at opholde sig her midlertidigt for at studere eller arbejde. Hvis en person opgiver sin bopæl i udlandet i forbindelse med, at personen tager midlertidigt ophold i Danmark for at studere eller arbejde, må den pågældende imidlertid anses for at have bopæl i Danmark, hvis det faktiske eller planlagte ophold i Danmark ikke er helt kortvarigt. Det samme gælder, hvis den pågældende under opholdet i Danmark opgiver sin bopæl i udlandet.

En person, der ansøger om opholdstilladelse som flygtning, jf. udlændingelovens § 7, vil i praksis normalt kunne anses for at have opgivet sin bopæl i den stat, som den pågældende er flygtet fra. En sådan asylansøger vil på den baggrund normalt kunne anses for at have bopæl i Danmark, når opholdet i Danmark faktisk har haft en varighed, der gør, at det ikke er helt kortvarigt. Dette gælder, uanset om ansøgningen imødekommes eller ej, jf. også straks nedenfor om udlændinge på tålt ophold og udlændinge, der opholder sig ulovligt i Danmark.

Personer, der opholder sig i Danmark uden at have bopæl i udlandet, og som er udvist eller af andre grunde ikke må opholde sig her, men som efter udlændingelovens § 31 ikke kan udsendes (udlændinge ”på tålt ophold”), og personer, der opholder sig ulovligt i Danmark uden at have bopæl i udlandet, må anses for at have bopæl i Danmark, hvis det faktiske ophold i Danmark ikke er helt kortvarigt.

Som nærmere omtalt nedenfor skal tilknytningen til Danmark i form af dansk indfødsret eller bopæl foreligge på gerningstidspunktet, for at bestemmelsen skal finde anvendelse. Det betyder bl.a., at en udenlandsk statsborger, som ikke længere har bopæl i Danmark, ikke er omfattet af det foreslåede forbud mod tilslut-

ning til en væbnet styrke, som kæmper mod den danske stat. Det betyder endvidere, at forbuddet mod at hverve eller offentligt tilskynde til tilslutning til en sådan styrke ikke omfatter hvervning af eller tilskyndelse til en udenlandsk statsborger, som ikke længere har bopæl i Danmark.

Det er derfor væsentligt at fastslå, hvad der skal til, for at en bopæl i Danmark må anses for at være ophørt. Dette afgøres efter de samme principper, som er beskrevet ovenfor med hensyn til at erhverve bopæl i Danmark. Af særlig praktisk betydning i forhold til den foreslåede forbudsbestemmelse vil det være, under hvilke omstændigheder en udrejse med henblik at tilslutte sig en fjende af Danmark i en væbnet konflikt indebærer, at den pågældende må anses for at have opgivet sin bopæl i Danmark.

I praksis vil dette ofte afhænge af grundlaget for bopælen i Danmark. Hvis den pågældende f.eks. har en bolig i Danmark, hvor den pågældende bor med sin familie, vil en udrejse for at kæmpe mod Danmark ikke i sig selv medføre, at bopælen er opgivet. Hvis en sådan person skal anses for at have opgivet sin bopæl, må der kræves et sikkert grundlag for at fastslå, at den pågældende har opgivet sin bopæl i Danmark. Heri ligger i det mindste, at den pågældende endegyldigt er fraflyttet sin hidtidige bolig, dvs. har brudt med sin familie i det mindste i bolig-mæssig henseende. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt til, at *bopælen* i Danmark er opgivet, at den pågældende beviseligt har opgivet sin hidtidige *bolig*. I en situation, hvor en person har haft fast bopæl i Danmark, må det yderligere kræves, enten at den pågældende har etableret en ny bopæl i et andet land eller i det mindste endegyldigt er udvandret fra Danmark.

Hvis den pågældendes bopæl i Danmark er etableret gennem et midlertidigt ophold f.eks. med henblik på studier eller arbejde (fordi den pågældende ikke har en bopæl i noget andet land, jf. ovenfor), skal der mindre til, for at bopælen i Danmark kan anses for ophørt. I princippet er det afgørende personens hensigt, altså om den pågældende har til hensigt at afbryde opholdet i Danmark midlertidigt eller har til hensigt endegyldigt at forlade Danmark. I praksis må der imidlertid også lægges vægt på mere objektivt konstaterbare forhold, såsom boligforhold, familiemæssige forhold, studie- og arbejdsmæssige forhold, de konkrete rejseforanstaltningers karakter mv.

Tilsvarende gælder i princippet for asylansøgere, udlændinge på tålt ophold og udlændinge, der opholder sig ulovligt i Danmark. Også her vil det principielle udgangspunkt være den pågældendes hensigt, altså om den pågældende har til hensigt senere at vende tilbage til Danmark og forsøge at videreføre sin opholdsstatus som asylansøger, udlænding på tålt ophold eller udlænding uden lovligt ophold (om nødvendigt ved at søge at hemmeligholde udrejsen for de danske myndigheder), eller om den pågældende har til hensigt endegyldigt at forlade Danmark. Og også her må der i praksis også lægges vægt på mere objektivt konstaterbare forhold, såsom boligforhold, familiemæssige forhold, studie- og arbejdsmæssige forhold, de konkrete rejseforanstaltningers karakter mv.

I mangel af konkrete holdepunkter må vurderingen nødvendigvis blive mere skønsmæssig. Forestiller man sig f.eks., at en enlig asylansøger, der bor på et asylcenter, udrejser af Danmark for at kæmpe mod danske styrker og senere vender tilbage til Danmark, vil det bero på et samlet skøn, om den pågældende kan anses for at have bevaret sin bopæl i Danmark under opholdet i udlandet. Der må herved bl.a. lægges vægt på længden af det tidligere ophold i Danmark, den pågældendes tilknytning i øvrigt til Danmark og til andre lande og længden og karakteren af den pågældendes ophold i udlandet, før den pågældende vendte tilbage til Danmark.

Den danske stat omfatter Danmark, Færøerne og Grønland. Den foreslåede bestemmelse omfatter således også personer, der på gerningstidspunktet har den nævnte tilknytning til Færøerne eller Grønland. En anvendelse af den foreslåede bestemmelse i sådanne tilfælde vil forudsætte, at sagen pådømmes i Danmark. Hvis sagen pådømmes på Færøerne eller i Grønland, vil straffeloven gældende for Færøerne henholdsvis den grønlandske kriminallov finde anvendelse.

Henvisningen i den foreslåede § 101 a til at have dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat er en materiel afgrænsning af bestemmelsens personelle rækkevidde. Tilknytningen til den danske stat i form af indfødsret eller bopæl skal således foreligge på gerningstidspunktet (fuldbyrdelestidspunktet), for at bestemmelsen kan finde anvendelse. Heraf følger bl.a., at der ikke kan straffes for forsøg på overtrædelse af stk. 1, hvis den pågældende kan og vil bringe tilknytningen til Danmark i form af statsborgerskab og/eller bopæl til ophør, før den pågældende tilslutter sig en væbnet styrke. Tilsvarende kan der kun straffes for

overtrædelse af stk. 2, hvis den, der hverves til eller offentligt tilskyndes til at tilslutte sig en væbnet styrke, på tidspunktet for hvervningen eller tilskyndelsen har den nævnte tilknytning til Danmark.

Det er et herfra forskelligt spørgsmål, om gerningen er undergivet dansk straffemyndighed efter de almindelige regler herom i straffelovens §§ 6-12. Det fremgår i den forbindelse af § 8, nr. 1, at handlinger, som foretages uden for den danske stat, hører under dansk straffemyndighed, uden hensyn til hvor gerningsmanden hører hjemme, når handlingen krænker den danske stats selvstændighed, sikkerhed, forfatning eller offentlige myndigheder eller en embedspligt mod staten.

Tilknytningskravet i den foreslåede § 101 a angår den person, der realiserer gerningsindholdet i stk. 1, dvs. tilslutter sig en væbnet styrke, eller er genstand for hvervning eller offentlig tilskyndelse som nævnt i stk. 2. Når tilknytningskravet er opfyldt for denne person, kan medvirken til overtrædelse af stk. 1 straffes efter den almindelige regel i straffelovens § 23, selv om den medvirkende ikke har den nævnte tilknytning til den danske stat, ligesom stk. 2 kan overtrædes af enhver.

Den foreslåede § 101 a finder anvendelse under væbnede konflikter, i hvilken den danske stat er part. Det er en forudsætning for anvendelsen af stk. 1, at der samtidig med, at gerningsmanden er tilsluttet en væbnet styrke, pågår en væbnet konflikt, og at den danske stat er part i den pågældende konflikt. Det er tilsvarende en forudsætning for anvendelsen af stk. 2, at der på det tidspunkt, hvor hvervningen eller den offentlige tilskyndelse sker, pågår en væbnet konflikt, og at den danske stat er part i den pågældende konflikt.

Væbnede konflikter omfatter både internationale og ikke-internationale væbnede konflikter.

En international væbnet konflikt eksisterer som udgangspunkt, hvor en stat bruger væbnet magt eller erklærer krig mod en anden stat. Også enkeltstående tilfælde af magtanvendelse mellem stater kan etablere eksistensen af en international væbnet konflikt mellem disse stater, idet en ubetydelig grænsehændelse mellem to staters væbnede styrker dog falder under tærsklen for væbnet konflikt.

Vurderingen af, hvorvidt der foreligger en international væbnet konflikt, baseres primært på den faktiske forekomst af magtanvendelse mellem stater. Selv om stater i hovedsagen ikke længere afgiver krigserklæringer, vil tilkendegivelser fra statsrepræsentanter om indtræden i eller påbegyndelse af en væbnet konflikt med en anden stat dog efter omstændighederne kunne etablere en tilstand af væbnet konflikt mellem de to stater. Erklærer en stat eksempelvis, at den tilslutter sig en koalition af stater, der udkæmper en international væbnet konflikt mod en anden stat, vil tidspunktet for denne erklæring efter omstændighederne være at anse som starttidspunktet for denne stats deltagelse i den væbnede konflikt.

Om en international væbnet konflikt er afsluttet, herunder tidspunktet for dette, afgøres ligeledes på grundlag af de faktiske omstændigheder. Fredsaftaler eller mere langvarige våbenhviler kan indikere parternes hensigt om at afslutte den væbnede konflikt, men vil ikke have denne effekt, hvis væbnet magtanvendelse fortsætter mellem parterne.

Betegnelsen ikke-international væbnet konflikt anvendes om en væbnet konflikt, der finder sted mellem en eller flere stater og en eller flere ikke-statslig aktører, eksempelvis en oprørsgruppe, eller mellem to eller flere ikke-statslige aktører. Det bemærkes, at den foreslåede § 101 a ikke vil være relevant i ikke-internationale væbnede konflikter, som alene udkæmpes mellem ikke-statslige aktører, eftersom det efter bestemmelsen er et krav, at den danske stat er part i den væbnede konflikt.

Intensitetstærsklen for, at der foreligger en ikke-international væbnet konflikt, er højere, end hvad der er tilfældet for internationale væbnede konflikter. Der skal være tale om militære kamphandlinger af en vis intensitet, hvor den ikke-statslige aktør er underlagt en vis organisation. Sporadiske voldshandlinger som led i interne optøjer og demonstrationer er ikke tilstrækkeligt. Der vil være tale om en konkret vurdering af en række faktorer, herunder bl.a. antallet af konfrontationer, deres geografiske og tidsmæssige udstrækning, hvor mange personer der deltager i kampene, med hvilke typer styrker samt antallet af døde og omfanget af for-drevne. Vurderingen af eksistensen af en ikke-international væbnet konflikt er i det hele faktisk baseret. Modsat internationale væbnede konflikter kendes ”krigserklæringer” ikke for så vidt angår ikke-internationale konflikter. En modifikation heraf kan dog antages at gælde i relation til en stats indtræden i en alle-

rede eksisterende ikke-international væbnet konflikt for eksempelvis at bistå værtsstaten i en væbnet konflikt mod en ikke-statslig aktør. Offentlige tilkendegivelser om en stats indtræden i en sådan eksisterende konflikt samtidig med, at der gennemføres konkrete forberedelsesskridt, som eksempelvis deployering af kampfly til konfliktområdet, vil kunne fremrykke indtrædelsestidspunktet i konflikten, og dermed for den foreslåede bestemmelses anvendelse, til tidspunktet for en sådan erklæring.

Det bemærkes, at der ikke i Danmark findes en formaliseret procedure for konstatering af, hvorvidt Danmark er i væbnet konflikt, eller hvilken karakter en sådan konflikt måtte have. Der vil efter omstændighederne kunne være taget stilling hertil i den relevante folketingsbeslutning, hvorved Folketingets samtykke til magtanvendelse indhentes, jf. grundlovens § 19, stk. 2. Der gøres i den sammenhæng opmærksom på, at konfliktens karakter og parter kan ændre sig i løbet af konflikten. Der vil i praksis skulle være et sikkert grundlag for at antage, at Danmark deltager i en væbnet konflikt, før straf for overtrædelse den foreslåede bestemmelse kan komme på tale.

Som eksempel kan nævnes, at Folketinget den 19. marts 2011 meddelte samtykke til, at et dansk militært bidrag blev stillet til rådighed for en international militær indsats i Libyen med henblik på at beskytte civilbefolkningen i landet, jf. FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1973 (2011) og 1970 (2011). I hvert fald fra det tidspunkt, hvor Danmark indsatte F-16 fly i Libyen, var Danmark part i en international væbnet konflikt mod Libyen.

Som et andet eksempel kan nævnes, at Folketinget den 27. august 2014 meddelte samtykke til, at et dansk militært bidrag efter anmodning fra den irakiske og den amerikanske regering blev stillet til rådighed for den internationale indsats til støtte for Iraks militære indsats mod terrorbevægelsen ISIL og for at bistå myndighederne i Irak med at beskytte civilbefolkningen mod alvorlige overgreb. Det fremgik af bemærkningerne til beslutningsforslaget, at bidraget konkret ville bestå i et transportfly samt personel (jf. beslutningsforslag nr. B 122 fremsat den 25. august 2014). Den 2. oktober 2014 meddelte Folketinget samtykke til, at et yderligere militært bidrag blev stillet til rådighed til samme formål. Det fremgik af bemærkningerne til beslutningsforslaget, at bidraget konkret ville bestå i bl.a. F-16 kampfly (jf. beslutningsforslag nr. B 123 fremsat den 30. september 2014).

I hvert fald fra det tidspunkt, hvor Danmark indsatte F-16 fly i offensive luftoperationer mod ISIL-mål i Irak, indtrådte Danmark i den ikke-internationale væbnede konflikt mellem ISIL og en række andre stater, jf. herved udenrigsministerens besvarelse af 1. oktober 2014 af spørgsmål nr. 17 fra Folketingets Forsvarsudvalg vedrørende beslutningsforslag nr. B 123.

Det bemærkes, at væbnede konflikter kan dække flere staters territorium. Det gælder selvsagt internationale væbnede konflikter, men ”ikke-internationale” væbnede konflikter er heller ikke nødvendigvis begrænset til én stats territorium. Eksempelvis kan territorialstaten, der er i konflikt med en ikke-statslig aktør, støttes af en anden stat eller af en koalition af stater. Tilsvarende kan der være tilfælde, hvor en oprørsgruppe, der er part i en konflikt, fysisk bevæger sig mellem territorialstaten og en nabostat og måske endda udfører angreb på territorialstaten fra denne nabostat. Udgangspunktet er, at konflikten ikke dermed skifter karakter fra en ikke-international væbnet konflikt til en international væbnet konflikt, da der fortsat er tale om, at konfliktens ene part er en ikke-statslig aktør. Hvis der fra nabostaten udøves en sådan effektiv kontrol med oprørsstyrkerne, at disses handlinger skal henregnes til denne, vil konflikten dog overgå til at skulle karakteriseres som en international væbnet konflikt.

Det foreslåede § 101 a, stk. 1, kriminaliserer – når de ovenfor beskrevne betingelser vedrørende tilknytning til den danske stat i form af indfødsret eller bopæl og vedrørende eksistensen af en væbnet konflikt, i hvilken den danske stat er part, er opfyldt – at være tilsluttet en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat. Stk. 1 kriminaliserer således både at tilslutte sig en væbnet styrke og at bevare sin tilknytning til en væbnet styrke, som man tidligere har tilsluttet sig.

Betingelsen vedrørende eksistensen af en væbnet konflikt, i hvilken den danske stat er part, indebærer bl.a., at stk. 1 ikke kan anvendes, hvis tilslutningen sker på et tidspunkt, hvor der ikke forelå en væbnet konflikt, og bringes til ophør senest samtidig med, at den væbnede konflikt opstår. Tilsvarende gælder, hvor der ved tilslutningen nok forelå en væbnet konflikt, men hvor Danmark endnu ikke var indtrådt i den pågældende væbnede konflikt, og tilslutningen bringes til ophør senest samtidig med, at Danmark indtræder i den væbnede konflikt.

Stk. 1 omfatter at være tilsluttet en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat. Det afgørende er altså, at man er tilsluttet en væbnet styrke, der tilhører en part, som kæmper mod den danske stat. Det er dermed ikke et krav, at den eller de enheder i den fjendtlige væbnede styrke, som man er tilsluttet, konkret kæmper mod den danske stat.

Stk. 1 omfatter tilslutning til en væbnet styrke, uanset hvilken funktion den pågældende har i den væbnede styrke. Det er dermed ikke et krav, at tilslutningen er med henblik på at deltage i kamphandlinger. Også tilslutning med henblik på at fungere som sanitetspersonale eller feltpræst er omfattet, når disse organisatorisk er en del af den væbnede styrke.

Det er imidlertid et krav, at tilslutningen er til en væbnet styrke. Tilslutning af anden karakter til en modpart til Danmark i en væbnet konflikt er ikke omfattet bestemmelsen. Eksempelvis er ansættelse i en fjendtlig stats civile administration ikke omfattet af bestemmelsen. I forhold til visse ikke-statslige aktører kan afgrænsningen mellem aktørens væbnede styrker og andre organer efter omstændighederne i praksis være mindre klar. Hvis en oprørsgruppe har organer, der varetager opgaver eksempelvis på det sociale, sundhedsmæssige eller undervisningsmæssige område, og som organisatorisk er adskilt fra oprørsgruppens væbnede styrker, vil en tilslutning til sådanne andre organer imidlertid ikke være omfattet af bestemmelsen.

Tilslutning til en uafhængig gruppe eller organisation, der ikke er part i den væbnede konflikt, vil heller ikke være omfattet. Dette gælder, selv om gruppen eller organisationen – og eventuelt den pågældende selv – yder eksempelvis humanitær bistand til bl.a. Danmarks modpart i den væbnede konflikt. Tilslutning til en organisation som Røde Kors/Røde Halvmåne, der altid er upartisk og neutral i væbnede konflikter, og som er nævnt i Genève-konventionerne, kan dermed aldrig være omfattet af den foreslåede bestemmelse. Tilslutning til andre organisationer, der er almindeligt anerkendt for at være upartiske og neutrale i væbnede konflikter, eksempelvis Læger uden Grænser, falder også uden for den foreslåede bestemmelse. Tilslutning til humanitære organisationer mv. vil i det hele taget kun kunne falde inden for bestemmelsens anvendelsesområde, hvis den pågældende organisation mv. reelt må anses for at være en del af en væbnet styrke.

Forbrydelsen er fuldbyrdet, når nogen under de beskrevne omstændigheder har tilsluttet sig en væbnet styrke, dvs. enten faktisk er indtrådt eller har aftalt med nogen, der repræsenterer den pågældende væbnede styrke, at ville indtræde heri. Dette gælder også i tilfælde, hvor den pågældende ifølge aftalen først skal begynde sit virke i den væbnede styrke på et senere tidspunkt. Det afgørende er således det tidspunkt, hvor aftalen indgås, og ikke det tidspunkt, hvor den pågældendes deltagelse i den væbnede styrkes aktiviteter ifølge aftalen skal begynde eller faktisk begynder.

Dette kan være, men er ikke nødvendigvis, sammenfaldende med det tidspunkt, hvor en person efter den humanitære folkeret bliver tilsluttet en væbnet styrke og – hvis der er tale om statslige styrker – får status af kombattant. Det bemærkes herved, at den folkeretlige vurdering af tilslutningen til en statslig væbnet styrke tager udgangspunkt i den pågældende stats nationale lovgivning, mens det er hensigten, at det foreslåede § 101 a, stk. 1, som udgangspunkt skal anvendes på samme måde, uanset hvilken statslig eller ikke-statslig væbnet styrke der er tale om at tilslutte sig.

I forhold til tilslutning til en statslig væbnet styrke vil den pågældende stats procedurer for indrullering dog i praksis kunne have betydning. Eksempelvis er der i forhold til den foreslåede bestemmelse forskel på at indgå i en ansøgningsprocedure, som kan involvere forskellige prøver mv., og at aftale faktisk at indgå i en væbnet styrke. Førstnævnte vil alene kunne udgøre forsøg. Indrullering på prøve vil imidlertid også være en tilslutning i den foreslåede bestemmelses forstand, så der er grænser for, hvor omfattende en ansøgningsprocedure kan være, uden at den pågældende ved at deltage heri har tilsluttet sig den væbnede styrke.

Stk. 1 omfatter den, som under de beskrevne omstændigheder ”er tilsluttet” en væbnet styrke. Ud over at blive tilsluttet en væbnet styrke er det således også kriminaliseret at forblive tilsluttet.

Dette har navnlig selvstændig betydning i de tilfælde, hvor et eller flere af de øvrige gerningselementer ikke var opfyldt på det tidspunkt, hvor den pågældende tilsluttede sig den væbnede styrke. Det gælder både kravene til den pågældendes tilknytning til Danmark i form af statsborgerskab og bopæl, kravet om, at der skal pågå en væbnet konflikt, kravet om, at Danmark skal være part i den væbne-

de konflikt, og endelig kravet om, at tilslutningen skal være til en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat. Hvis en eller flere af disse betingelser ikke er opfyldt på det tidspunkt, hvor en person tilslutter sig en væbnet styrke, foreligger der ingen overtrædelse af det foreslåede § 101 a, stk. 1, men hvis betingelserne senere bliver opfyldt, og den pågældende forbliver tilsluttet den væbnede styrke, vil den pågældende fra dette tidspunkt overtræde bestemmelsen.

At også fortsat tilslutning er kriminaliseret, kan desuden have betydning i tilfælde, hvor betingelserne for strafansvar nok objektivt set var opfyldt på det tidspunkt, hvor en person tilsluttede sig en væbnet styrke, men hvor det ikke kan bevises, at den pågældende på dette tidspunkt havde forsæt med hensyn til samtlige gerningselementer. Hvis det kan bevises, at den pågældende på et senere tidspunkt får et sådant kendskab til de relevante forhold, at den pågældende fra det tidspunkt har forsæt med hensyn til samtlige gerningselementer, vil den pågældende kunne straffes for overtrædelse af den foreslåede bestemmelse, hvis den pågældende forbliver tilsluttet den væbnede styrke efter dette tidspunkt.

Kriminaliseringen af fortsat tilslutning indebærer endvidere, at forbrydelsen først er ophørt, når tilslutningen ophører, eller når et eller flere af de øvrige gerningselementer ophører med at være opfyldt, eksempelvis fordi den væbnede konflikt ophører, fordi Danmark ophører med at være part i den væbnede konflikt, eller fordi den pågældendes tilknytning til Danmark i form af statsborgerskab eller bopæl ophører. Først på det tidspunkt begynder forældelsesfristen at løbe, jf. straffelovens § 94, stk. 1.

Endelig har kriminaliseringen af fortsat tilslutning den praktiske konsekvens, at den foreslåede bestemmelse kan anvendes på personer, der før bestemmelsens ikrafttræden har tilsluttet sig en væbnet styrke under de i bestemmelsen beskrevne omstændigheder, og som forbliver tilknyttet efter lovens ikrafttræden, for så vidt som betingelserne for strafansvar efter bestemmelsen fortsat er opfyldt på dette tidspunkt. Der kræves i den forbindelse alene forsæt med hensyn til de faktiske forhold, idet et eventuelt ukendskab til selve den nye strafbestemmelse ikke er forsætsudelukkende.

I sådanne situationer vil en person, der tidligere har tilsluttet sig en væbnet styrke, og hvis tilslutning ikke tidligere er ophørt, i almindelighed skulle foretage sig noget aktivt for at bringe tilslutningen til ophør, hvis den pågældende ikke skal kunne straffes efter den foreslåede bestemmelse.

Det vil afhænge af de konkrete omstændigheder, hvad den pågældende i sådanne situationer skal foretage sig for at undgå strafansvar efter den foreslåede bestemmelse. Generelt kan det siges, at den pågældende skal foretage sig, hvad der i situationen er muligt for at bringe tilslutningen til ophør i faktisk og retlig henseende.

Hvis det ikke er muligt eller ikke uden varsel er muligt at bringe tilslutningen til ophør i retlig henseende, vil den pågældende skulle bringe tilslutningen til ophør i faktisk henseende og endvidere foretage de handlinger, som hurtigst muligt bringer tilslutningen til ophør i retlig henseende. Hvis den pågældende faktisk forlader den væbnede styrke, er det således ikke afgørende, om den pågældende efter den nationale lovgivning på det pågældende sted stadig anses som medlem af den væbnede styrke, eksempelvis fordi der efter denne lovgivning ikke er fri adgang til at udtræde af den væbnede styrke. Det er i sådanne tilfælde heller ikke afgørende, om den pågældende i folkeretlig henseende eventuelt stadig kan anses som medlem af den væbnede styrke. Det er dermed heller ikke udelukket, at en person, der i den foreslåede bestemmelses forstand ikke længere er tilsluttet den væbnede styrke og dermed ikke kan straffes for overtrædelse heraf, kan behandles som krigsfange og herunder tilbageholdes som sådan.

I almindelighed påvirkes strafbarheden i sådanne situationer ikke af, at den pågældende eventuelt risikerer straf eller andre repressalier, hvis den pågældende forlader den væbnede styrke. Hvis den pågældende ikke har realistiske muligheder for at forlade den væbnede styrke uden at blive pågrebet og straffet, vil det imidlertid ved strafudmålingen efter omstændighederne kunne tillægges betydning i formildende retning, at den pågældende i givet fald kunne forventes idømt eksempelvis en langvarig fængselsstraf. Det er herved forudsat, at den pågældende til stadighed foretager de handlinger, som er mulige, for at bringe tilslutningen til den væbnede styrke til ophør, herunder om muligt ved desertering og flugt.

Det kan dog ikke udelukkes, at der kan foreligge en så ekstraordinær situation – eksempelvis alvorlig risiko for dødsstraf og henrettelse – at fortsat tilslutning til den væbnede styrke, så længe situationen er så ekstraordinær, vil være straffri ud fra principper om ikkeforlangelighed (Nichtzumutbarkeit).

Det bemærkes, at hvis en person bortvises eller afskediges fra en væbnet styrke (og bortvisningen eller afskedigelsen er reel), er den pågældendes tilslutning til den væbnede styrke dermed ophørt, og dette gælder også i tilfælde, hvor bortvisningen eller afskedigelsen sker mod den pågældendes ønske.

Endvidere bemærkes, at det foreslåede § 101 a, stk. 1, ikke har til formål at kriminalisere fortsat tilknytning til en fjendtlig væbnet styrke under den pågældendes fangenskab, herunder krigsfangenskab. En dansk statsborger eller herboende udlænding, der er tilsluttet en fjendtlig væbnet styrke, og som tages til fange, herunder i givet fald som krigsfange, kan dermed – hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt – straffes for at have været tilknyttet den fjendtlige væbnede styrke frem til det tidspunkt, hvor den pågældende blev taget til fange, men kan ikke efter den foreslåede bestemmelse straffes for under sit fangenskab at bevare sin tilknytning til den fjendtlige væbnede styrke. Hvis den pågældende frigives eller undviger og derefter fortsætter (eller genoptager) sin tilslutning til den fjendtlige væbnede styrke, vil den pågældende – hvis den væbnede konflikt stadig pågår og den pågældende stadig er dansk statsborger eller har bopæl i den danske stat – imidlertid i givet fald kunne straffes for efter frigivelsen eller undvigelsen at være tilsluttet den fjendtlige væbnede styrke.

I tilfælde, hvor en herboende udlænding er tilsluttet en væbnet styrke for en part, som kommer i væbnet konflikt mod Danmark, vil den pågældende kunne undgå at overtræde den foreslåede bestemmelse ikke alene ved at bringe tilslutningen til den nu fjendtlige væbnede styrke til ophør, men også ved at opgive sin bopæl i Danmark. For på denne måde at undgå at blive omfattet af den foreslåede bestemmelse vil den pågældende i givet fald meget hurtigt efter den væbnede konflikts udbrud eller Danmarks indtræden i den væbnede konflikt skulle opgive sin bopæl i Danmark og forlade landet. Hvis det ikke rent praktisk kan lade sig gøre hurtigt at forlade landet, vil den pågældende for at undgå at overtræde den foreslåede bestemmelse være nødt til i stedet som beskrevet ovenfor at gøre, hvad der er muligt for at bringe tilslutningen til den fjendtlige væbnede styrke til ophør i

faktisk og retlig henseende. Heraf følger bl.a., at hvis en sådan herboende udlænding i en sådan situation meget hurtigt forsøger at forlade landet, men bliver pågrebet af danske myndigheder og interneret som krigsfange, vil der ikke opstå spørgsmål om straf for overtrædelse af den foreslåede bestemmelse, eftersom bestemmelsen som nævnt ikke kriminaliserer at opretholde sin tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke, efter at man er blevet taget til fange.

Tilsvarende gør sig gældende i tilfælde af, at en dansk statsborger, der også er statsborger i et andet land og har bopæl i udlandet, ønsker at frasige sig sit danske statsborgerskab, efter at der er udbrudt væbnet konflikt. Hvis en sådan dansk statsborger meget hurtigt efter den væbnede konflikts udbrud eller Danmarks indtræden i den væbnede konflikt indgiver en ansøgning om at blive løst fra sit danske statsborgerskab i medfør af indfødsretslovens § 9, stk. 2, vedlagt relevant dokumentation, vil den pågældende ikke kunne straffes for overtrædelse af den foreslåede bestemmelse ved at være tilsluttet en fjendtlig væbnet styrke. Dette gælder, selv om en sådan person bevarer sit danske statsborgerskab, indtil de danske myndigheder har færdigbehandlet ansøgningen og truffet afgørelse i medfør af indfødsretslovens § 9, stk. 2.

Tilskyndelse til, at en dansk statsborger eller person med bopæl i Danmark tilslutter sig de væbnede styrker for Danmarks modpart i en verserende væbnet konflikt, vil kunne straffes som medvirken til det foreslåede § 101 a, stk. 1, jf. straffelovens § 23.

Medvirken i form af råd eller dåd til en sådan tilslutning vil ligeledes kunne straffes efter straffelovens § 23. Det gælder eksempelvis råd med hensyn til, hvor og hvordan den pågældende kan tilslutte sig de pågældende væbnede styrker, eller med hensyn til rejseruter, finansiering mv. Det gælder også eksempelvis bistand bestående i konkret hjælp til tilslutningen.

Dette gælder, uanset på hvilken måde tilskyndelse, råd eller dåd foregår. Vejledning og bistand, som gives via sociale medier, vil således også kunne være omfattet. Det samme gælder tilskyndelse mv., som finder sted i forbindelse med møder, herunder møder i tilknytning til gudstjeneste, fredagsbøn mv.

Det vil være et krav, at den, som tilskyndes til eller i øvrigt bistås med at tilslutte sig de væbnede styrker for Danmarks modpart, er dansk statsborger eller har bopæl i den danske stat. Dette tilknytningskrav vil derimod ikke gælde for den medvirkende.

Sådan tilskyndelse, råd eller dåd vil kunne være strafbar som forsøg, hvis den person, som tilskyndes eller modtager råd eller dåd, ikke tilslutter sig den pågældende væbnede styrke. Straf for forsøg forudsætter et tilstrækkeligt konkretiseret forsæt til den fuldbyrdede handling. Det må imidlertid antages, at dette krav i praksis vil være opfyldt, hvis det kan bevises, at en person har tilskyndet en eller flere bestemte personer til at tilslutte sig en bestemt væbnet styrke, som kæmper mod danske styrker i en verserende væbnet konflikt.

Medvirken til tilslutning, som har karakter af hvervning, foreslås selvstændigt kriminaliseret, jf. nedenfor om stk. 2. Medvirken i form af hvervning vil derfor i givet fald skulle straffes efter stk. 2 og ikke som medvirken til overtrædelse af stk. 1.

Det foreslåede § 101 a, stk. 2, kriminaliserer – når betingelserne i stk. 1 vedrørende eksistensen af en væbnet konflikt, i hvilken den danske stat er part, og vedrørende en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat, er opfyldt – at hverve en person med dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat til en sådan væbnet styrke eller offentligt at tilskynde en sådan person til at tilslutte sig en sådan væbnet styrke. Stk. 2 kriminaliserer således både at hverve til og offentligt at tilskynde til at tilslutte sig en væbnet styrke.

Betingelsen vedrørende eksistensen af en væbnet konflikt, i hvilken den danske stat er part, indebærer bl.a., at stk. 2 ikke kan anvendes, hvis hvervningen eller tilskyndelsen sker på et tidspunkt, hvor der ikke foreligger en væbnet konflikt. Tilsvarende gælder, hvor der ved hvervningen eller tilskyndelsen nok forelå en væbnet konflikt, men hvor Danmark endnu ikke var indtrådt i den pågældende væbnede konflikt.

Stk. 2 omfatter hvervning til eller tilskyndelse til at tilslutte sig en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat. Det afgørende er altså, at hvervningen eller tilslutningen sker til en væbnet styrke, der tilhører en part, som

kæmper mod den danske stat. Det er dermed ikke et krav, at den eller de enheder i den fjendtlige væbnede styrke, som hvervningen eller tilslutningen sker til, konkret kæmper mod den danske stat.

Stk. 2 omfatter hvervning til og tilskyndelse til at tilslutte sig en væbnet styrke, uanset hvilken funktion den hvervede eller tilskyndede skal have i den væbnede styrke. Det er dermed ikke et krav, at hvervningen eller tilslutningen er med henblik på at deltage i kamphandlinger. Også hvervning og tilslutning med henblik på at fungere som sanitetspersonale eller feltpræst er omfattet, når disse organisatorisk er en del af den væbnede styrke.

Forbrydelsen er fuldbyrdet, når nogen under de beskrevne omstændigheder har hvervet en person med dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat eller offentligt tilskyndet en sådan person til at tilslutte sig en væbnet styrke.

Hervning består i på vegne af den pågældende væbnede styrke at aftale med nogen, at den pågældende skal indtræde heri. Dette gælder også i tilfælde, hvor den pågældende ifølge aftalen først skal begynde sit virke i den væbnede styrke på et senere tidspunkt. Det afgørende er således det tidspunkt, hvor aftalen indgås, og ikke det tidspunkt, hvor den pågældendes deltagelse i den væbnede styrkes aktiviteter ifølge aftalen skal begynde eller faktisk begynder.

Offentlig tilskyndelse kan også omfatte offentliggørelse på sociale medier og udtalelser på offentlige møder. For at være omfattet af bestemmelsen skal tilskyndelsen være rettet mod personer med dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat. Dette vil skulle afgøres ikke alene ud fra ordlyden af udtalelser mv., men ud fra en samlet vurdering, hvori også indgår den sammenhæng, i hvilken udtalelser mv. indgår, og de omstændigheder i øvrigt, under hvilke udtalelser mv. er fremkommet.

Tilskyndelse, der ikke sker offentligt, er ikke omfattet af det foreslåede stk. 2. Ikke-offentlig tilskyndelse til, at en dansk statsborger eller person med bopæl i Danmark tilslutter sig de væbnede styrker for Danmarks modpart i en verserende væbnet konflikt, vil imidlertid som nævnt kunne straffes som medvirken til overtrædelse af stk. 1.

Det bemærkes, at eftersom personkredsen af mulige gerningsmænd for så vidt angår hvervning og offentlig tilskyndelse til tilslutning ikke er begrænset til danske statsborgere eller personer med bopæl i Danmark, kan der i relation til gerningsmanden og dennes handlingers tilknytning til Danmark i særlige tilfælde tænkes at opstå situationer, hvor retsforfølgning ville være folkeretlig betænkelig.

Særligt i relation til internationale væbnede konflikter kan nævnes tilfælde, hvor en privat borger, der befinder sig i og er statsborger i en stat i væbnet konflikt med Danmark, opfordrer egne statsborgere med bopæl i Danmark til at kæmpe for denne anden stat. Udøvelse af dansk straffemyndighed i sådanne tilfælde ville kunne anses at udgøre en uberettiget indblanding i denne anden stats indre anliggender og være uforenelig med almene folkeretlige jurisdiktions- og suverænitetsprincipper. Samme betragtninger gør sig gældende, hvor eksempelvis statsrepræsentanter fra en stat i væbnet konflikt med Danmark foretager sådan hvervningsvirksomhed af herboende udlændinge. For denne sidste gruppe vil også spørgsmål om statsimmunitet skulle overvejes af danske retsmyndigheder, dvs. spørgsmålet om danske domstole lovligt under folkeretten kan strafforfølge andre staters repræsentanter for officielle handlinger udført på vegne af staten.

Det bemærkes i den sammenhæng, at hvor sådanne personer, hvis handlinger måtte være omfattet af gerningsindholdet i den foreslåede kriminalisering, ikke gøres til genstand for dansk strafforfølgning, men befinder sig i danske myndigheders varetægt under en international væbnet konflikt, vil man under den humanitære folkeret, såfremt betingelserne i øvrigt er opfyldt, kunne benytte regelsættene vedrørende krigsfanger og internering af civile, jf. henholdsvis den tredje og fjerde Genève-konvention.

Der vil kunne straffes for overtrædelse af § 101 a i sammenstød med f.eks. straffelovens § 114 om terrorisme eller straffelovens § 114 c om hvervning til terrorisme, hvis gerningsindholdet i begge bestemmelser er opfyldt.

Derimod absorberer § 101 a strafansvaret for overtrædelse af straffelovens § 128 om hvervning til fremmed krigstjeneste.

Det foreslås, at normalstrafferammen for overtrædelse af § 101 a skal være fængsel indtil 10 år. Dette gælder både for stk. 1 og stk. 2.

Det foreslås endvidere, at straffen for overtrædelse af § 101 a, stk. 1, under særligt skærpende omstændigheder skal være fængsel indtil på livstid. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor den pågældende har deltaget i kamphandlinger. Det er ikke udelukket, at der kan foreligge særligt skærpende omstændigheder, selv om den pågældende ikke har deltaget i kamphandlinger, men hovedanvendelsesområdet for den skærpede strafferamme vil være tilfælde, hvor den pågældende beviseligt har deltaget i kamphandlinger.

Kamphandlinger omfatter navnlig umiddelbar anvendelse af våben, at bære våben til eller fra stedet for en kamp, at indsamle efterretninger om modpartens væbnede styrker, at give oplysninger om mål direkte for at lette et angreb på dem, at transportere kombattanter til eller fra et sted, hvor fjendtlighederne finder sted, at transportere ammunition til et sted, hvorfra det vil blive brugt til fjendtligheder, at forberede en militær operation og at sende kombattanter til at udføre et angreb.

Det foreslås endvidere, at straffen for overtrædelse af § 101 a, stk. 2, under særligt skærpende omstændigheder skal kunne stige til fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter. Herved sigtes bl.a. til tilfælde, hvor der er tale om hvervning af et større antal personer.

Ved udmålingen af den konkrete straf for overtrædelse af stk. 1 kan der bl.a. lægges vægt på varigheden og karakteren af tilslutningen til den væbnede styrke, herunder for den skærpede strafferammes vedkommende varigheden og karakteren af den pågældendes deltagelse i kamphandlinger og følgerne heraf, herunder om danske soldater er blevet dræbt eller såret i kampe, som den pågældende har deltaget i. Det bemærkes, at den konkrete straf, også når den skærpede strafferamme finder anvendelse, vil kunne udmåles til mindre end strafmaksimum i normalstrafferammen på fængsel i 10 år. I relation til stk. 2 kan der ved strafudmålingen tilsvarende bl.a. lægges vægt på varigheden og karakteren af hvervningen eller den offentlige tilskyndelse, herunder hvor mange personer der er blevet

hvervet eller tilskyndet til at tilslutte sig den væbnede styrke, og i hvilket omfang disse har deltaget aktivt i den væbnede konflikt mod danske styrker.

Det følger af indfødsretslovens § 8 B, at en dansk statsborger, der dømmes for overtrædelse af den foreslåede § 101 a, ved dommen kan frakendes sin danske indfødsret, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Det følger af udlændingelovens § 22, nr. 6, og § 26, stk. 2, at en udlænding, der idømmes ubetinget fængsel for overtrædelse af den foreslåede § 101 a, skal udvises, medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Dette vil også omfatte personer, der ved dommen frakendes deres danske indfødsret.

Der kræves forsæt til alle dele af gerningsindholdet i den foreslåede § 101 a, jf. straffelovens § 19.

Der kræves således bl.a. forsæt med hensyn til betingelsen vedrørende tilknytning til Danmark i form af dansk indfødsret eller bopæl. Det vil formentlig være sjældent forekommende, at en person ikke har forsæt med hensyn til sin egen danske indfødsret, men det kan dog ikke udelukkes, at f.eks. en dansk statsborger, der er født og opvokset i udlandet, kan være ubekendt med sit danske statsborgerskab. Med hensyn til bopæl i Danmark kræves forsæt med hensyn til de faktiske forhold, som begrunder, at tilknytningen juridisk kvalificeres som bopæl, og det vil næppe kunne forekomme i praksis, at en person ikke har forsæt med hensyn til sin egen tilknytning af denne karakter. For medvirkende til overtrædelse af stk. 1 vil forsætskravet med hensyn til tilknytningen til Danmark kunne have selvstændig betydning, da tilknytningskravet som nævnt gælder i forhold til den person, der realiserer gerningsindholdet i form af tilslutning til en væbnet styrke, og ikke i forhold til en eventuel medvirkende. Tilsvarende gælder med hensyn til overtrædelse af stk. 2, da tilknytningskravet som nævnt gælder i forhold til den person, der hverves eller tilskyndes til at tilslutte sig den væbnede styrke, og ikke i forhold til gerningsmanden.

Der kræves også forsæt med hensyn til, at der på gerningstidspunktet eksisterer en væbnet konflikt, i hvilken den danske stat er part. Forsæt vil foreligge, når gerningsmanden har forsæt med hensyn til de faktiske forhold, som begrunder, at

situationen juridisk kvalificeres som en væbnet konflikt, i hvilken den danske stat er part. Det må antages, at en offentlig tilkendegivelse fra regeringens side af, at Danmark er indtrådt som part i en given væbnet konflikt, i praksis vil kunne gøre det lettere at bevise en persons forsæt med hensyn til denne del af gerningsindholdet.

For så vidt angår stk. 2, 2. led, kræves der også forsæt med hensyn til, at tilskyndelsen sker offentligt. Hvis straf for overtrædelse af stk. 2, 2. led, er udelukket på grund af manglende forsæt med hensyn til, at tilskyndelsen er sket offentligt, vil der imidlertid kunne straffes for medvirken til overtrædelse af stk. 1 (eller forsøg herpå), hvis den pågældende har (et tilstrækkeligt konkretiseret) forsæt med hensyn til de øvrige gerningselementer.

Til nr. 3 (§ 102, stk. 1)

Med lovforslagets § 1, nr. 2, foreslås det at indsætte en ny bestemmelse i § 101 a om danskeres og danskbosattes tilslutning til en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat, om hvervning hertil og om offentlig tilskyndelse til sådan tilslutning. Da den foreslåede § 101 a i moderniseret form viderefører en del af gerningsindholdet i den gældende § 102 om bistand til fjenden under krig eller besættelse, foreslås det, at § 102 fremover alene skal omfatte bistand til fjenden, der ikke er omfattet af den foreslåede § 101 a. § 102 vil således fremover alene omfatte anden bistand til fjenden end tilslutning til fjendens væbnede styrker, hvervning hertil og offentlig tilskyndelse til tilslutning hertil. Om den nærmere forståelse heraf henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2.

*Til § 2
(Ikrafttræden)*

Det foreslås, at loven træder i kraft den...

Der foreslås ingen særlige overgangsbestemmelser, og de almindelige regler i straffelovens § 3 finder derfor anvendelse.

Spørgsmålet om strafbarhed og straf skal således som udgangspunkt afgøres efter den nye bestemmelse, dog at afgørelsen ikke dermed må blive strengere end efter den tidligere gældende bestemmelse.

I det omfang en handling begået før lovens ikrafttræden også var strafbar efter den hidtil gældende § 102, kan den således efter lovens ikrafttræden straffes efter § 101 a, dog således at straffen ikke kan overstige strafferammen i § 102.

I det omfang en handling begået før lovens ikrafttræden ikke var strafbar efter den hidtil gældende § 102, kan den derimod ikke straffes efter § 101 a. Der er i en sådan situation naturligvis ikke noget til hinder for at straffe for overtrædelse af andre bestemmelser i straffeloven, som forholdet måtte kunne henføres under, eksempelvis bestemmelser om legemsangreb eller terrorisme mv.

Handlinger begået efter lovens ikrafttræden kan uden begrænsning straffes efter § 101 a.

Som eksempel herpå kan nævnes, at en dansk statsborger eller person med bopæl i Danmark, efter lovens ikrafttræden under en væbnet konflikt, i hvilken den danske stat er part, ”er tilsluttet” en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat. Hvis alle gerningselementer er opfyldt efter lovens ikrafttræden – herunder dansk statsborgerskab eller bopæl, eksistens af en væbnet konflikt, i hvilken den danske stat er part, og tilslutning til en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat – omfatter kriminaliseringen i § 101 a også den, der på et tidligere tidspunkt (før lovens ikrafttræden) har tilsluttet sig den pågældende væbnede styrke, og som efter lovens ikrafttræden forbliver tilsluttet den væbnede styrke.

Til § 3 *(Territorial gyldighed)*

Det foreslås, at loven ikke skal gælde for Færøerne og Grønland.

København, den 4. maj 2015

Bent Carlsen (formand)

Elsemette Cassøe

Ole Hasselgaard

Poul Dahl Jensen

Gorm Toftegaard Nielsen

Jakob Lund Poulsen

Johan Reimann

Freja Sine Thorsboe

Ketilbjørn Hertz

Bilag

Notat om gældende ret og baggrunden herfor

1. Straffelovens § 101

1.1. Den gældende bestemmelse i § 101

Efter straffelovens § 101 straffes den, som med krig, besættelse eller andre fjendtligheder for øje foretager nogen handling, hvorved bistand til fjenden forberedes, med fængsel indtil 16 år.

Efter straffelovens § 102 er det muligt at straffe den, som *under* krig eller besættelse yder fjenden bistand (jf. herom pkt. 2 nedenfor), mens straffelovens § 101 gør det muligt at straffe den, der *forbereder* ydelse af sådan bistand. Bestemmelsen tilsigter således at ramme den såkaldte femtekolonnevirksomhed.

Udtrykket ”femtekolonnevirksomhed” stammer fra 1937, da Franco under den spanske borgerkrig drog mod Madrid med 4 kolonner og meddelte, at han i hovedstaden havde en hemmelig 5. kolonne stående blandt modstanderne parat til at falde dem i ryggen (Hurwitz, Den danske kriminalret, Speciel del, 1955, side 17).

Udtrykket ”krig” er ikke nærmere defineret i straffeloven eller forarbejderne. Ved ”besættelse” forstås ifølge legaldefinitionen i straffelovens § 99, stk. 2, ”fremmed besættelse af dansk statsområde, når og så længe den påtvinges landet ved magtanvendelse eller trussel herom”. Udtrykket ”andre fjendtligheder” er ikke nærmere forklaret i forarbejderne (jf. Rigsdagstidende 1949-50, tillæg A, spalte 7195).

Af forarbejderne fremgår det, at et vist samarbejde med fjenden under en besættelse forudsættes efter folkerettens regler, og at man derfor ved udformningen og anvendelsen af strafferegler i en sådan situation må vise varsomhed og tage for-

nødent hensyn dertil (jf. betænkning af 31. marts 1949 til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig straffelov, navnlig kapitlerne 12 og 13, side 34). Det fremgår samtidig, at en forberedelse af bistand til fjenden før krigen eller besættelsen derimod altid må betragtes som uforsvarlig (anf.st.).

At handlingen skal være foretaget med krig, besættelse eller andre fjendtligheder for øje, betyder, at handlingen skal tilsigte forbindelse med begivenheder som de nævnte. Der kræves ikke forsæt til at fremkalde sådanne begivenheder, og det kræves heller ikke, at der objektivt set er udsigt til krig, besættelse eller andre fjendtligheder, jf. Hurwitz, Den danske kriminalret, Speciel del, 1955, side 17.

Som eksempler på forhold, som vil falde under bestemmelsens anvendelsesområde, nævner forarbejderne forberedelse til at hjælpe fjendtlige invasionstropper ved deres forventede operationer her i landet og forberedelser, der træffes for under en kommende besættelse i forståelse med besættelsesmagten at kunne overtage og videreføre landets administration, herunder driften af offentlige samfærdsels- og kommunikationsmidler (1949-betænkningen side 34).

Da § 101 angår forberedelser, før krig eller fjendtligheder er begyndt, udpeger krigserklæring eller kamphandlinger ikke, hvem der er fjenden. Afgørelsen heraf må bero på de konkrete omstændigheder, jf. Vagn Greve m.fl., Kommenteret straffelov, Speciel del (10. udgave 2012) side 14-15. Den magt, som bistanden skal tjene, skal være landets fjende, når og dersom bistanden får betydning, og der er således tale om en med henblik på krig, besættelse eller andre fjendtligheder potentiel fjende, jf. Hurwitz, Den danske kriminalret, Speciel del, 1955, side 17.

Bestemmelsen ses ikke at have været anvendt i praksis, siden den blev indført i 1952.

1.2. Bestemmelsens forhistorie

Straffelovens § 101 blev indsat ved lov nr. 225 af 7. juni 1952 om ændringer i og tilføjelser til borgerlig straffelov af 15. april 1930 og er ikke senere ændret.

Straffeloven af 1930 indeholdt ikke en tilsvarende bestemmelse, idet dog bestemmelsen om bistand til fjenden i § 101, stk. 2, der i ændret form er videreført som § 102, også fandt anvendelse under ”truende udsigt til krig”.

Lovændringen i 1952 byggede hovedsageligt på betænkning af 31. marts 1949 til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig straffelov, navnlig kapitlerne 12 og 13. Af denne betænkning fremgår navnlig følgende om baggrunden for bestemmelsen i (nu) § 101 (side 34):

”Udkastets § 103 rammer bistand til fjenden under krig, truende udsigt dertil og påtvungen besættelse. Der kan imidlertid være brug for en bestemmelse, hvorefter det også er muligt at gribe ind over for handlinger, der forbereder ydelse af sådan bistand, og som foretages, inden en af disse tilstande kan siges at foreligge. Den foreslåede formulering er vid og må være det, hvis bestemmelsen skal kunne ramme de forhold, hvopå den tager sigte.”

2. Straffelovens § 102

2.1. Den gældende bestemmelse i § 102

Efter straffelovens § 102, stk. 1, straffes den, som under krig eller besættelse yder fjenden bistand ved råd eller dåd eller til fremme af fjendtlig interesse svækker den danske stats eller dens forbundsfælles kampdygtighed, med fængsel indtil 16 år.

Udtrykket ”krig” er ikke nærmere defineret i straffeloven eller forarbejderne. Hurwitz antager, at man (i mangel af krigserklæring) som regel, men ikke ubetinget, vil betragte iværksættelse af kamphandlinger mellem militært organiserede styrker som det afgørende for indledning af krig (Den danske kriminalret, Speciel del, 1955, side 18). Ophør af en påbegyndt krig vil ifølge Hurwitz som regel kræve en særlig tilkendegivelse.

Militær straffelov § 10, stk. 2, fastsætter, at forsvarsministeren under truende udsigt til væbnet konflikt kan offentliggøre meddelelse om, at den militære straffelovs bestemmelser for væbnet konflikt finder anvendelse. Hurwitz omtaler en noget tilsvarende bestemmelse i en tidligere militær straffelov, hvorefter de for

krigstid givne regler også fandt anvendelse, når krigsmagten var sat på krigsfod og forsvarsministeren havde offentliggjort en meddelelse herom. Hurwitz anfører i den forbindelse, at der næppe er tilstrækkelig hjemmel til at anvende bestemmelsen i den tidligere militære straffelov til udvidelse af straffelovens bestemmelser om handlinger foretaget under krig (anf.st.).

Ved ”besættelse” forstås ifølge legaldefinitionen i straffelovens § 99, stk. 2, ”fremmed besættelse af dansk statsområde, når og så længe den påtvunges landet ved magtanvendelse eller trussel herom”. Af forarbejderne fremgår i den forbindelse navnlig følgende (betænkning af 31. marts 1949 til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig straffelov, navnlig kapitlerne 12 og 13, side 35):

”Det må erkendes, at det vil kunne være vanskeligt for befolkningen, medens besættelsen står på, at afgøre, om besættelsen (stadig) er påtvunget landet ved magtanvendelse eller trussel derom. Forholdene kan være så komplicerede, at det endog kan stille sig tvivlsomt, om selve invasionen fra en fremmed magts side kan betragtes som en påtvungen besættelse, og at klarhed herover først opstår på et vist senere tidspunkt. Besættelsesmagten vil derhos kunne have en interesse i, at besættelsen udadtil kommer til at tage sig ud som frivillig i den forstand, at landets regering i egen velforstået interesse har affundet sig med den, uden at der er truet med, endsi­ge er anvendt magt for at formå den dertil, og vil kunne søge at udbrede denne opfattelse i befolkningen eventuelt ved hjælp af landets egne myndigheder. Det kan ikke udelukkes, at en besættelse, der oprindelig ved magt har været påtvunget, og om hvilken regeringen senere har erklæret, at den er gået over til at være frivillig, efter besættelsens ophør af den samme eller en anden regering betegnes som påtvungen, idet erklæringen om det modsatte var aftvunget regeringen ved trussel om magtanvendelse. Det er dog næppe muligt at definere besættelsessituationen, om hvilken der er tale, på mere tydelig vis. Under tvivl om, hvorvidt en besættelse er af den (...) nævnte beskaffenhed, handler borgerne under straf­risiko, hvis de indlader sig på en virksomhed af den art, som er fremhævet i [gældende § 102]”

Gerningsindholdet efter § 102, stk. 1, er først og fremmest at yde fjenden bistand ved råd eller dåd.

Straffelovens § 102, stk. 2, indeholder en udførlig eksemplifikation på forhold, som anses for at udføre bistand til fjenden. Således anses som bistand til fjenden f.eks. hvervning til eller tjenstgøring i fjendtlig krigs- eller besættelsesmagts væbnede styrker eller i tilknytning til disse virkende militære eller politimæssige korps eller lignende korps eller organisationer (nr. 1).

Om hvervning og tjenstgøring efter nr. 1 fremgår følgende af forarbejderne (1949-betænkningen side 36):

”Udkastets nr. 1 er derimod ikke således begrænset til kun at omfatte danske statsborgere, men omfatter med de af folkeretten flydende begrænsninger enhver, der efter straffelovens almindelige regler falder ind under dens bestemmelser, jfr. straffelovens §§ 6-8 og den udtrykkelige regel i § 12, hvorefter anvendelsen af de nævnte regler begrænses ved de i folkeretten anerkendte undtagelser. Heraf følger bl.a., at personer, der på grund af deres statslige tilhørsforhold til et fjendtligt land indkaldes til tjeneste i dette, ikke kan straffes efter bestemmelsen, ligesom de normalt heller ikke kan straffes for frivillig tjeneste.”

§ 102, stk. 1, nævner særskilt svækkelse af den danske stats eller dens forbundsfælles kampdygtighed til fremme af fjendtlig interesse. Denne tilføjelse er strengt taget overflødig, da sådan svækkelse i sig rummer en bistand til fjenden, jf. Hurwitz, Den danske kriminalret, Speciel del, 1955, side 19. Det fremgår af forarbejderne, at en forbundsfælle for det første er en med Danmark for krigstilfælde forbunden stat, men efter omstændighederne også en stat, der uden nogen forbundsoverenskomst fører krig mod en stat, med hvilken Danmark er i krig (1949-betænkningen side 35).

Med indsættelsen af ordene ”til fremme af fjendtlig interesse” har det ifølge Hurwitz været meningen at undtage militærnægtelse af religiøse eller samvittighedsmæssige grunde (op.cit. side 19 note 1). Hurwitz henleder samtidig opmærksomheden på, at unddragelse fra militærtjeneste må anses for udtømmende reguleret af § 127 og altså i det hele taget ikke er omfattet af § 102.

Efter § 102, stk. 3, kan straffen i visse tilfælde stige til fængsel på livstid. Dette er tilfældet for angiveri begået under sådanne omstændigheder, at gerningsmanden har indset, at nogen derved blev udsat for overhængende fare for at miste livet, lide alvorlig skade på legeme eller helbred, blive ført ud af landet eller blive berøvet friheden i længere tid. Det samme gælder, hvis der begås overtrædelse af §§ 245, 246 eller 250 for derved at fremtvinge forklaring eller tilståelse eller i øvrigt som led i mishandling af fanger.

Bestemmelsen ses ikke at have været anvendt i praksis, siden den blev nyaffattet i 1952.

Med hensyn til retspraksis fra før 1952 fremgår det af betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE, at der findes flere domme vedrørende forhold begået under besættelsestiden, som blev straffet efter straffelovstillægget (lov nr. 259 af 1. juni 1945 om tillæg til borgerlig straffelov angående forræderi og anden landsskadelig virksomhed), hvor handlingen formentlig i dag ville kunne henføres under straffelovens § 102. Som eksempler nævnes (betænkning nr. 1529/2012 side 96):

”UfR 1948.693 H: En dansk statsborger havde som »Kriminal-Angestellter« i Gestapo under besættelsen indtil kapitulationen deltaget i anholdelser, ransagninger og afhøringer af danskere, hvor der i mange tilfælde var anvendt mishandling, som han i nogle tilfælde tog del i. Den pågældende blev straffet for spionage efter den daværende § 105 og blev tillige dømt efter straffelovstillægget.

UfR 1949.10 H: En person havde i 1944 over for en tysk gestapomand mod vederlag angivet en række bestemte personer for at have arbejdet illegalt og havde siden arbejdet som »Vertrauensmann« for denne. Den pågældende blev – ud over bl.a. domfældelse for spionage efter den daværende § 105 – straffet efter straffelovstillægget.”

2.2. Bestemmelsens tidligere indhold og tidligere ændringer af bestemmelsen

2.2.1. Straffeloven af 1866

Straffeloven af 1866 § 74, stk. 1, kriminaliserede bl.a. den, der under en udbrudt krig hverver mandskab til fjenden. § 74, stk. 2, kriminaliserede (med en lavere strafferamme) den, der i krigstid på anden måde end nævnt i stk. 1 bistår fjenden med råd eller dåd.

Straffelovens § 75 kriminaliserede den danske statsborger, som under en udbrudt krig bærer våben mod staten eller dennes forbundsfæller.

Straffelovens § 76, stk. 2, kriminaliserede den danske statsborger, der uden kongens tilladelse i krigstid lader sig hverve til fremmed, men dog ikke fjendtlig krigstjeneste.

Det nævnes i forarbejderne, at den bestemmelse, der blev gennemført som § 75, ifølge de brugte ord ”bærer våben mod staten eller dennes forbundsfæller” hver-

ken kan komme til anvendelse på den, der kun som ”Sygevogter, Officeersoppasser eller deslige” tjener i den fjendtlige hær, eller på den, der ”vel tjener som egentlig Kombattant”, men ikke mod den danske stat eller dens forbundsfæller, men f.eks. ”i et fjernt Land, maaskee netop ifølge en udtrykkelig Betingelse fra hans Side om, at der ikke maa affordres ham Tjeneste i den fjendtlige Hær imod hans Fædreland” (Udkast til Straffelov for Kongeriget Danmark side 121). Det anføres videre, at i sidste tilfælde kan han formentlig efter omstændighederne slet ikke straffes, og at straffen i det først berørte tilfælde i hvert fald måtte bestemmes efter reglen om at bistå fjenden med råd eller dåd (det vedtagne § 74, stk. 2).

2.2.2. Borgerlig straffelov fra 1930

I borgerlig straffelov fra 1930, der trådte i kraft i 1933, havde § 101 – svarende til den gældende § 102 – følgende ordlyd:

”§ 101. Dansk Statsborger, som bærer Vaaben mod den danske Stat eller dens Forbundsfælle, straffes med Fængsel fra 2 til 12 Aar.

Stk. 2. Med samme Straf anses den, som under Krig eller truende Udsigt dertil yder Fjenden Bistand ved Raad eller Daad eller svækker den danske Stats eller dens Forbundsfælles Kampdygtighed.”

I udkast til ny straffelov af 1912 (U I, § 105) var bestemmelsen sammenskrevet uden opdeling i stykker og fandt efter sin ordlyd anvendelse for enhver. Kommissionen angav, at en svækkelse af den danske stats eller dens forbundsfælles kampdygtighed kunne forårsages ikke blot ved positive handlinger, men også ved undladelser. Der blev i den forbindelse ikke forudsat noget særligt pligtforhold, idet forbrydelserne kunne begås af alle (U I, side 145).

Ved Torps betænkning af 1917 (U II, § 100) blev bestemmelsen opdelt i to stykker, hvilket blev begrundet på følgende måde (side 119):

”Fra K. U. § 105 afviger nærvær. Forsl. § 100 navnlig derved, at den i Overensstemmelse med de fleste Love og Udkast udtrykkelig betinger Straffen for at bære Vaaben mod den danske Stat af, at Gerningsmanden er dansk Statsborger. Da det uden Begrænsning er folkeretligt anerkendt, at en neutral Stats Undersåtter, der frivilligt gør Krigstjeneste for en anden Stat, ikke maa behandles ringere end den krigsførende Stats til den væbnede Magt hørende egne Undersåtter, bliver der ikke paa dette Omraade Plads for nogen Straffebestemmelse overfor andre end Statens egne Borgere. En tilsvarende Begrænsning af Subjektet kan derimod ikke gøres

ved de andre i § 100 omhandlede Handlinger, da Folkeretten ingenlunde i Almindelighed hjemler Ansvarsfrihed, naar Personer, der ikke hører til en Stats Krigsmagt, yder denne Bistand eller skader den anden Parts Krigsmagt. Dette forklarer Paragrafens Deling i to Stykker.”

Tilsvarende anføres i udkast til ny straffelov af 1923 (U III, spalte 217-218).

2.2.3. Lovændringen i 1952

Ved lov nr. 225 af 7. juni 1952 om ændringer i og tilføjelser til borgerlig straffelov af 15. april 1930 fik straffelovens § 102 sin nuværende ordlyd.

Lovændringen byggede hovedsageligt på betænkning af 31. marts 1949 til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig straffelov, navnlig kapitlerne 12 og 13.

Bestemmelsen i straffelovens § 102 afløste den tidligere gældende bestemmelse i straffelovens § 101, som fandt anvendelse ”under krig eller truende udsigt dertil”, hvor § 102 finder anvendelse ”under krig eller besættelse”.

På den ene side blev bestemmelsen altså indskrænket, så den ikke længere finder anvendelse under truende udsigt til krig. Det fremgår af forarbejderne, at denne ændring skete ”[u]nder hensyn til den vanskelighed, det kan frembyde at afgøre, om der til given tid foreligger truende udsigt til krig, og den usikkerhed ved straffelovens anvendelse, der måtte kunne blive en følge deraf” (jf. Rigsdagstidende 1951-52, tillæg B, spalte 259).

På den anden side blev bestemmelsen udvidet, så den nu også omfatter ”besættelse”. Det fremgår af forarbejderne, at denne ændring skete, fordi ”[e]rfaringerne fra den tyske besættelse af Danmark og det følgende retsopgør har vist, at der er trang til regler gældende for en påtvungen besættelse, under hvilken det kan være tvivlsomt, om der foreligger krig” (jf. 1949-betænkningen side 35).

Af 1949-betænkningen fremgår et udkast til bestemmelsen, som beskriver den straffbare handling på samme måde som det tidligere gældende § 101, stk. 2. Udvalget fandt det således hensigtsmæssigt at bevare det hævdvundne udtryk ”yder fjenden bistand ved råd eller dåd”. Af betænkningen fremgår i den forbindelse (side 34):

”Det er naturligvis – jfr. bemærkningerne foran ad § 102 [gældende § 101] – ikke enhver bistand til fjenden, der er strafbar, men kun den retsstridige eller utilbørlige bistand, og dette må underforstås ved bestemmelsens fortolkning. Afgørende for i hvilket omfang bistandsydelse kan være tilladelig og retmæssig, bliver nødvendigvis de foreliggende faktiske forhold, om krigshandlinger foregår eller har fundet sted, og en eventuel besættelses karakter. Bestemmelsen rammer kun samarbejde af forræderisk karakter.”

Udvalget anså det ikke for nødvendigt at give nogen definition af ”krig” (side 34). Udvalget henviste bl.a. til, at i udkastet var handlinger begået under krig sidestillet med handlinger begået under truende udsigt til krig, og at det derfor ikke havde så stor interesse at fastslå, om der foreligger krig eller kun truende udsigt dertil. Som beskrevet ovenfor udgik ”truende udsigt til krig” imidlertid i den vedtagne lov.

Udvalget opregnede i udkastets § 103, stk. 3, nr. 1-6 (hvoraf § 103, stk. 3, nr. 1-4 og 6 svarer til de gældende § 102, stk. 2, nr. 1-5), en række forskellige handlinger, som skulle anses for strafbar bistand til fjenden. Denne opregning, som ikke var udtømmende, var udfærdiget med støtte i lov nr. 259 af 1. juni 1945 om tillæg til borgerlig straffelov angående forræderi og anden landsskadelig virksomhed (straffelovstillægget), som ændret ved lov nr. 356 af 29. juni 1946.

Ordlyden til udkastets nr. 1 om hvervning og tjenstgøring er enslydende med ordlyden af det gældende § 102, stk. 2, nr. 1. Dette forhold er hentet fra straffelovstillæggets § 10 og § 16, stk. 1, nr. 6 (fabriksvagter, dvs. sabotagevagter, der står i tjensteforhold til vedkommende virksomhed) og 7 (civil tjeneste i besættelsesmagtens politiorganisationer).

Indledningsordene til opregningen i bestemmelsens stk. 2 udviklede sig noget undervejs i lovgivningsprocessen. I 1949-betænkningen og lovforslaget fremsat den 12. maj 1950 (Rigsdagstidende 1949-50, tillæg A, spalte 7177) var formuleringen, at som bistand til fjenden anses ”navnlig” følgende forhold. Lovforslaget fremsat i maj 1950 blev ikke færdigbehandlet, og i lovforslaget fremsat den 8. marts 1951 (Rigsdagstidende 1950-51, tillæg A, spalte 5803) var formuleringen ændret til, at som bistand til fjenden anses ”bl.a.” følgende forhold. Ændringen var ifølge lovforslagets bemærkninger ”kun af redaktional karakter” (spalte

5820). Heller ikke dette lovforslag blev færdigbehandlet, og i lovforslaget fremsat den 3. oktober 1951 (Rigsdagstidende 1951-52, tillæg A, spalte 2613) var formuleringen den samme, men blev under rigsdagsbehandlingen ændret til den vedtagne og nugældende tekst, dvs. som bistand til fjenden anses ”således” følgende forhold. Ved ændringen ”tilsigte[de]s ingen realitetsændring” (Rigsdagstidende 1951-52, tillæg B, spalte 259).

Ud fra en umiddelbar sproglig læsning betyder de tre formuleringer imidlertid ikke det samme. Med ”navnlig” indikeres, at det er hovedeksemplerne, med ”bl.a.” indikeres blot, at der er tale om eksempler, og med ”således” kan det uden forhistorien være vanskeligt at se, om opregningen er udtømmende. Af bemærkningerne til det oprindelige lovforslag (hvis formulering altså ad to omgange blev ændret til den vedtagne tekst) fremgår herom navnlig følgende (Folketingstidende 1949-50, tillæg A, spalte 7191-92):

”I overensstemmelse med de betragtninger, der fremgår af udvalgets betænkning, har de for justitsministeriet afgørende synspunkter været

- 1) ønsket om, at straffebestemmelserne formuleres således, at der i det omfang, det er muligt på grundlag af de foreliggende erfaringer, gives borgerne retningslinier for det strafbares område og for konsekvenserne af at handle imod disse direktiver (...)

ad 1) Mod dette synspunkt, der navnlig har givet sig udtryk ved udformningen af forslagens § 103 [gældende § 102], har den betragtning været gjort gældende, at det er umuligt at foudse, hvilke former ”bistand til fjenden” vil antage i fremtiden, og at en specifikation som den omhandlede kan være farlig, idet befolkningen og måske også domstolene vil være tilbøjelig til at slutte modsætningsvis fra opregningen af de særligt fremhævede forhold.

Denne indvending er efter justitsministeriets opfattelse ikke berettiget. Det fremgår klart af bestemmelserne i § 98, stk. 3, og § 103, stk. 2, at de i disse stykker nævnte opregninger kun er *eksempler* på det, der er strafbart efter pågældende paragraffers stk. 1, jfr. også i § 103, stk. 2, ”som bistand til fjenden anses *navnlig* følgende forhold”. Der er derfor efter justitsministeriets opfattelse ikke betænkeligheder, men tværtimod afgørende fordele ved den udførlige eksemplifikation.”

Hurwitz anfører, at opregningen ikke kan betragtes som udtømmende, ”jfr. ordet ”således” i begyndelsen af stk. 2, hvorved det eksempelmæssige i opregningen angives” (Den danske kriminalret, Speciel del, 1955, side 20). Hurwitz anfører

endvidere, at en udvidelse dog kun kan finde sted til forhold, der ganske må sættes i klasse med de udtrykkeligt angivne.

3. Straffelovens § 128

3.1. Den gældende bestemmelse i § 128

Efter straffelovens § 128 straffes den, som i den danske stat foretager hvervning til fremmed krigstjeneste, med fængsel indtil 2 år.

Det er antaget, at ”fremmed krigstjeneste” må forstås som tjeneste i fremmede militære styrker, uanset om de er på krigsfod, og også omfatter tjeneste i et ”op-rørspartis” militære styrker, jf. Vagn Greve m.fl., Kommenteret straffelov, Speciel del (10. udgave 2012) side 98 (tilsvarende fremgår af 1. udgave 1975 side 58), der dog ikke angiver nogen kilde til denne antagelse.

Bestemmelsen retter sig mod den, som foretager hvervningen, ikke den, der lader sig hverve.

Kun hvervning, der finder sted i den danske stat, er omfattet.

Bestemmelsen i § 128 er subsidiær i forhold til den strengere bestemmelse i § 102, som bl.a. omfatter hvervning til fjendtlig krigs- eller besættelsesmagt under krig eller besættelse (jf. pkt. 2 ovenfor).

Endvidere findes lov nr. 149 af 2. august 1914, hvorved det forbydes fra dansk territorium at understøtte krigsførende magter. Denne lov forbyder en række handlinger, som i tilfælde af krig, i hvilken den danske stat er neutral, begås inden for dansk territorium. Hvis højere straf ikke er forskyldt efter andre bestemmelser, straffes overtrædelse af loven med ”fængsel”, hvilket nu vil sige fængsel indtil 6 måneder, jf. § 7 i ikrafttrædelsesloven til straffeloven (hæfte eller fængsel indtil 6 måneder træder i stedet for fængsel uden nærmere betegnelse) og § 32 i lov nr. 433 af 31. maj 2000 om ændringer bl.a. som følge af afskaffelse af hæfte-

straffen (hæfte kan ikke længere idømmes), eller under særlig formildende omstændigheder med bøde.

1914-lovens § 1, nr. 1, forbyder bl.a. offentlig opfordring til at indtræde i de krigsførende magters krigsmagt til lands eller til vands. Lovens § 1, nr. 2, forbyder at tage tjeneste i de krigsførende magters hær eller om bord i deres regerings-skibe, men kun ”i det Omfang, hvori Regeringen har udstedt særligt Forbud mod saadanne Handlinger”.

3.2. Bestemmelsens tidligere indhold og tidligere ændringer af bestemmelsen

3.2.1. Straffelovens af 1866

Straffelovens § 76, stk. 1, kriminaliserede den, som, uden at tilfældet går ind under § 74 (jf. herom pkt. 2.2.1 ovenfor), uden kongens tilladelse foretager hvervning til fremmed krigstjeneste.

3.2.2. 1914-loven

Lov nr. 149 af 2. august 1914, hvorved det forbydes fra dansk territorium at understøtte krigsførende magter, blev gennemført i forbindelse med 1. verdenskrigs udbrud.

Lovforslaget blev fremsat den 1. august 1914 og blev allerede samme dag endeligt vedtaget efter tre behandlinger i såvel Folketinget som Landstinget. Lovforslaget blev stadfæstet den følgende dag, og loven trådte i kraft straks. Lovforslagets bemærkninger er sålydende (Rigsdagstidende, 1914, overordentlig samling, tillæg A, spalte 125-126):

”Under de i Øjeblikket herskende urolige, politiske Forhold maa Regeringen anse det for i høj Grad ønskeligt, at Danmark sættes i Stand til at gennemføre den strengt neutrale Holdning, som Staten i det foreliggende som i alle lignende Tilfælde ubrødelig vil iagttage. I denne Henseende er det, som det fra tidligere Forhandlinger vil erindres, Hovedsagen at udfylde den Løkke i den bestaaende Lovgivning, at der kun er delvis og usikker Hjemmel for at straffe Handlinger, der gør

Brud paa de Pligter, som paahviler en neutral Stats Undersaatter, og for hvis Til-sidesættelse Staten efter folkeretlig Brug vilde kunne blive gjort ansvarlig.

Nærværende Lovforslag har en almindelig Ordning af de herhen hørende Forhold for Øje, idet det maa anses for ønskeligt, at der tilvejebringes en almindelig Lov-hjemmel for Regeringen til at træffe de til Sikring af Statens Neutralitet fornødne Forholdsregler.

Forslaget opfylder formentlig fuldt ud de Fordringer, der stilles til en neutral Magt i Krigstilfælde ifølge Konvention af 18. Oktober 1907 angaaende neutrale Magters og Personers Rettigheder og Pligter i Tilfælde af Krig til Lands, jfr. Bekendtgørelse Nr. 38 af 20. Januar 1910, og ifølge Konvention af 18. Oktober 1907 om neutrale Magters Rettigheder og Pligter under Søkrig, jfr. Bekendtgørelse Nr. 45 af 20. Januar 1910, supplerede med den i øvrigt gældende Folkeret.”

Af den nævnte konvention om neutrale magters og personers rettigheder og pligter i tilfælde af krig til lands fremgår bl.a. følgende:

”**Artikel 1.** Neutrale Magters Territorium er ukrænkeligt.

Artikel 2. Det er forbudt de Krigsførende at lade deres Tropper eller Transporter af Ammunition eller Levnedsmidler passere over en neutral Magts Territorium.

Artikel 3. Det er ligeledes forbudt de Krigsførende:

- a. paa neutral Magts Territorium at oprette Station for Radiotelegrafi eller anbringe nogetsomhelst Apparat bestemt til at tjene til Middel for Meddelelser med krigsførende Stridskræfter til Lands eller til Søs;
- b. at benytte noget af dem før Krigen paa den neutrale Magts Territorium oprettet Anlæg af denne Art, som er indrettet i udelukkende militært Øjemed, og som ikke har været aabent for offentligt Brug.

Artikel 4. Afdelinger af Kombattanter maa ikke dannes, ej heller Indrullerings-Kontorer aabnes til Fordel for de Krigsførende paa neutral Magts Territorium.

Artikel 5. En neutral Magt maa ikke finde sig i, at nogen af de i Artiklerne 2-4 ommeldte Handler finde Sted paa dens Territorium.

Stk. 2. Den er kun pligtig at straffe neutralitetskrænkende Handler, hvis disse ere begaaede paa dens eget Territorium.

Artikel 6. En neutral Magt er ikke ansvarlig for, at Personer enkeltvis passere Grænsen for at give sig i Tjeneste hos en af de Krigsførende.

Artikel 7. En neutral Magt er ikke forpligtet til at hindre Udførsel eller Gennemførsel af Vaaben, Ammunition eller i det hele af alt, der kan være til Nytte for en Hær eller en Flaade, som maatte ske for den ene eller den anden af de Krigsføren-des Regning.

Artikel 8. En neutral Magt er ikke pligtig at forbyde eller indskrænke for de Krigsførende benyttelsen af Telegraf- eller Telefonkabler ligesom ej heller af Indretninger for traadløs Telegrafering, som ere enten dens egen eller Selskabers eller private Personers Ejendom.

Artikel 9. Alle Forholdsregler, som tages af en neutral Magt, gaaende ud paa at indskrænke eller forbyde noget paa de i Artiklerne 7 og 8 ommeldte Omraader, skulle af denne bringes til Anvendelse paa ens Maade overfor de krigsførende.

Stk. 2. Den neutrale Magt skal paase, at Selskaber og private Personer, der eje Telegraf- og Telefonkabler eller Indretninger for traadløs Telegrafering, overholde samme Forpligtelse.

Artikel 10. Det Faktum, at en neutral Magt endog ved Magt tilbageviser Krænkelser af dens Neutralitet, kan ikke betragtes som en fjendtlig Handling.”

3.2.3. Borgerlig straffelov fra 1930

I borgerlig straffelov fra 1930, der trådte i kraft i 1933, havde § 128 følgende ordlyd:

”§ 128. Den, som i den danske Stat foretager Hvervning til fremmed Krigstjeneste, straffes med Bøde eller Hæfte indtil 3 Maaneder eller under skærpende Omstændigheder med Fængsel i samme Tid.”

I U I, U II og U III var bestemmelsen en anelse anderledes udformet. Det var således alene den, som foretog hvervning til fremmed krigstjeneste uden regeringens tilladelse, som kunne straffes ifølge bestemmelsen. Af U I fremgår i den forbindelse (side 147):

”Den Hvervning, der omhandles i § 110 [gældende § 128], har Staten kun Grund til at træde hindrende i Vejen for, fordi den mulig kan berede diplomatiske Vanskeligheder med fremmede Stater. Om dette er Tilfældet, er Regeringen den eneste, der kan skønne over.”

Og af U III fremgår i den forbindelse (side 397):

”Hvervning til fremmed Krigstjeneste vil kunne medføre Fare for internationale Forviklinger for Staten og bør derfor kun finde Sted, naar Regeringen giver Tilladelse dertil. Foretages Hvervningen uden saadan Tilladelse, bør Handlingen straffes som en Forseelse uden Hensyn til, om den i det enkelte Tilfælde har medført Ulemper for Regeringen eller ej (...) Da Regeringens Beføjelse til at give eller nægte Tilladelse paa dette Omraade efter Sagens Natur maa begrænses til den danske Stat, er Handlingens Strafbarhed gjort betinget af, at Hvervningen foreta-

ges indenfor den danske Stats Omraade. Bestemmelsen kommer kun til Anvendelse i Fredstid. I Tilfælde af Krig, i hvilken den danske Stat er neutral, vil de særlige Bestemmelser i Lov Nr. 149, 2den August 1914 § 1 Nr. 1, der opretholdes, komme til Anvendelse.”

Denne udformning med regeringens tilladelse blev opretholdt indtil Folketingets Udvalg angaaende Forslag til Borgerlig Straffelov den 22. marts 1929 afgav sin beretning. Heraf fremgik det, at udvalgets mindretal foreslog, at disse ord skulle udgå. Forslaget begrundes helt kort med, at hvervning til fremmed krigstjeneste bør være ubetinget forbudt (RT 1928-29, tillæg B, spalte 2179-80). Dette ændringsforslag blev indarbejdet i det efterfølgende lovforslag, som blev vedtaget som borgerlig straffelov fra 1930.

3.2.4. Lovændringen i 1952

Ved lov nr. 225 af 7. juni 1952 om ændringer i og tilføjelser til borgerlig straffelov af 15. april 1930 blev strafferammen i § 128 ændret til bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år. Forarbejderne indeholder ikke en specifik begrundelse for ændringen af strafferammen i § 128, men indeholder følgende generelle bemærkninger om strafferammerne (jf. betænkning af 31. marts 1949 til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig straffelov, navnlig kapitlerne 12 og 13, side 13):

”Det kræver ingen indgående begrundelse, at man i en del tilfælde har fundet anledning til at forhøje de foreskrevne maksima. Det må være tilstrækkeligt at henvise til de i de senere år indvundne erfaringer, der viser, at adskillige af de i betragtning kommende forbrydelser kan antage en karakter, der efter alles opfattelse nødvendiggør strengere straffe end forudsat i straffeloven af 1930.”

3.2.5. Lovændringen i 2000

Ved lov nr. 433 af 31. maj 2000 om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af en lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Ændringer som følge af straffuldbyrdelsesloven, afskaffelse af hæftestrafen og prøveløsladelse af livstidsdømte mv.) blev straffelovens § 128 ændret, idet hæfte udgik af bestemmelsen.

4. Straffelovens §§ 114-114 h

4.1. De gældende bestemmelser i §§ 114-114 h

Efter straffelovens § 114, stk. 1, straffes med fængsel indtil på livstid for terrorisme den, som med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer begår en eller flere af de i nr. 1-8 nævnte handlinger, når handlingen i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade.

Bestemmelsen opregner i nr. 1-8 en række handlinger, der er kriminaliseret i andre strafbestemmelser, og som straffes som terrorisme, når det særlige terrorforsæt foreligger og handlingen er egnet til at forvolde alvorlig skade. Disse handlinger er manddrab efter § 237 (nr. 1), grov vold efter § 245 eller § 246 (nr. 2), frihedsberøvelse efter § 261 (nr. 3), forstyrrelse af trafiksikkerheden efter § 184 mv. (nr. 4), kapring af transportmidler efter § 183 a (nr. 5), grove våbenlovsovertrædelser efter § 192 a (nr. 6), brandstiftelse efter § 180 mv. (nr. 7) og besiddelse eller anvendelse mv. af radioaktive stoffer efter § 192 b (nr. 8).

§ 114 er hovedbestemmelsen om terrorisme og indeholder intet krav om, at den pågældende handling skal have haft et videregående politisk formål. Bestemmelsen vil således også finde anvendelse på andre handlinger end dem med særlige politiske motiver, så længe formålet er at skabe almindelig uro, økonomisk kaos mv.

§ 114, stk. 2, angiver, at den, som med det i stk. 1 nævnte terrorforsæt transporterer våben eller eksplosivstoffer, straffes på samme måde, dvs. med fængsel indtil på livstid. Endvidere straffes på samme måde den, som med det i stk. 1 nævnte terrorforsæt truer med at begå en af de i stk. 1 og 2 nævnte handlinger, jf. § 114, stk. 3.

Straffelovens § 114 a opregner en række handlinger, der er kriminaliseret i andre straffebestemmelser, og som er omfattet af nærmere angivne internationale konventioner, der er nævnt i bilaget til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme. Det drejer sig bl.a. om konvention af 16. december 1970 om bekæmpelse af ulovlig bemægtigelse af luftfartøjer, konvention af 17. december 1979 imod gidseltagning, konvention af 15. december 1997 til bekæmpelse af terrorbombninger og konvention af 13. april 2005 til bekæmpelse af nuklear terrorisme.

Bestemmelsen i § 114 a er subsidær i forhold til § 114 og finder derfor anvendelse dels i tilfælde, hvor der ikke foreligger terrorforsæt, dels i tilfælde, hvor handlingerne ikke er omfattet af § 114. I modsætning til § 114 nævner § 114 a således straffelovens § 181, stk. 1, § 244, § 250, § 252, stk. 1, § 260, § 266, § 276, § 278, § 279, § 279 a, § 281, § 288, og § 291, stk. 1.

Efter straffelovens § 114 a kan straffen overstige den højeste for lovovertrædelsen foreskrevne straf med indtil det halve. Hvis den højeste straf, der er foreskrevet for den pågældende handling, er mindre end 4 års fængsel, kan straffen dog stige til fængsel indtil 6 år.

Bestemmelsen indeholder således en sidestrafferamme, som giver mulighed for strafforhøjelse, når overtrædelse af nærmere angivne bestemmelser i straffeloven er begået under omstændigheder omfattet af en række nærmere opregnede internationale konventioner. Der er således ikke tale om en egentlig nykriminalisering.

Både § 114 og § 114 a angår strafferammen og udvider ikke i sig selv det strafbares område.

De efterfølgende bestemmelser i §§ 114 b-114 e henviser imidlertid til §§ 114 og 114 a, og disse bestemmelser er udtryk for en vis udvidelse af kriminaliseringen i forhold til de bestemmelser andre steder i straffeloven, som §§ 114 og 114 a henviser til.

Efter straffelovens § 114 b straffes med fængsel indtil 10 år den, som direkte eller indirekte yder økonomisk støtte til (nr. 1), direkte eller indirekte tilvejebringer

eller indsamler midler til (nr. 2) eller direkte eller indirekte stiller penge, andre formuegoder eller finansielle eller andre lignende ydelser til rådighed for (nr. 3) en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.

Nr. 1 retter sig mod den enkelte bidragsyder, som af egne midler giver økonomisk støtte til en terrororganisation. Nr. 2 retter sig mod den mellemmand eller formidlingsorganisation, som f.eks. tilvejebringer pengene fra de enkelte bidragsydere ved indsamlinger eller lignende eller skaffer lån fra pengeinstitutter mv. Nr. 3 retter sig mod pengeinstitutter eller andre, som i erhvervsmæssig sammenhæng eller på anden måde med henblik på at opnå fortjeneste yder lån eller leverer en finansiell tjenesteydelse eller formidler disse ydelser.

§ 114 b finder anvendelse på økonomisk støtte mv. til en gruppe, der bl.a. begår terrorhandlinger (§ 114) eller terrorlignende handlinger (§ 114 a). Det er uden betydning, om den konkrete indsamling angiveligt har et humanitært formål, hvis gruppen bl.a. begår terrorhandlinger. For at straffe kræves, at bidragyderen mv. har forset med hensyn hertil.

Det er således ikke alene strafbart at stille midler til rådighed for en terrorgruppes ulovlige aktiviteter, men også at stille midler til rådighed for en terrorgruppes lovlige aktiviteter.

Bestemmelsen er subsidiær i forhold til den almindelige medvirkensregel i straffelovens § 23, jf. § 114. Har en medvirkende således et konkretiseret forset til gennem sin deltagelse i eller finansiering af terrorgruppen at medvirke til en af de i § 114 nævnte handlinger, skal der straffes efter denne bestemmelse. Foreligger der ikke et konkretiseret forset til en bestemt terrorhandling, kan § 114 b anvendes.

Efter straffelovens § 114 c, stk. 1, straffes med fængsel indtil 10 år den, som hverver en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår handlinger af denne karakter. Under særligt skærpende omstændigheder kan straffen stige til fængsel indtil 16 år. Som

særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter.

Det fremgår af § 114 c, stk. 2, at den, som hverver en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 b eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår handlinger af denne karakter, straffes med fængsel indtil 6 år.

Endelig fremgår det af § 114 c, stk. 3, at den, som lader sig hverve til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a, straffes med fængsel indtil 6 år.

Det fremgår af forarbejderne til § 114 c, at der med udtrykket ”hervvning” sigtes til handlinger, hvorved en anden person engageres, rekrutteres eller hyres til et bestemt formål. Hervvning kræver ikke nødvendigvis et kontraktforhold mellem den, der hverves, og den organisation, der hverves til. Hervvning er en form for mellemmandsvirksomhed. Hervvning kan ske på forskellige måder, for eksempel ved personlig henvendelse. Forbindelsen kan også etableres ved hverveannoncer, hvervekampagner eller lignende udsendt f.eks. via internettet, hvorved den hvervede opnår kontakt til en gruppe eller sammenslutning, der hverves til. Udsendelse af en generel opfordring til at begå terrorhandling er ikke omfattet af § 114 c, men er kriminaliseret i straffelovens § 136, stk. 1, om den, som offentlig tilskynder til forbrydelse.

Efter straffelovens § 114 d, stk. 1, straffes med fængsel indtil 10 år den, som træner, instruerer eller på anden måde oplærer en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a med viden om, at personen har til hensigt at anvende færdighederne til dette formål. Under særligt skærpende omstændigheder kan straffen stige til fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter.

Det fremgår af § 114 d, stk. 2, at den, som træner, instruerer eller på anden måde oplærer en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 b med viden om, at personen har til hensigt at anvende de tillærte færdigheder til dette formål, straffes med fængsel indtil 6 år.

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

§ 114 d omfatter ifølge forarbejderne såvel teoretisk undervisning og vidensformidling som mere praktisk betonet instruktion og vejledning, som kan bibringe eleven færdigheder, der kan anvendes i forbindelse med begåelse af handlinger af den beskaffenhed, der omhandles i §§ 114, 114 a eller 114 b. Bestemmelsen kan omfatte oplæring i færdigheder, der i sig selv er lovlige og kan have lovlige anvendelsesformål, men det må dog kræves, at de færdigheder, der oplæres i, kan være egnede til at begå de handlinger, der er nævnt i bestemmelsen, og at der er tale om oplæring i konkrete færdigheder som for eksempel våbenbrug.

Som det fremgår, omfatter de særlige bestemmelser om hvervning og træning (§§ 114 c og 114 d) også den, der hverver eller træner en anden til terrorfinansiering (§ 114 b), hvorimod det ikke er særskilt kriminaliseret at lade sig hverve eller træne til terrorfinansiering. Efter omstændighederne vil en person, der lader sig hverve eller træne til terrorfinansiering, imidlertid kunne straffes for forsøg på terrorfinansiering.

Efter straffelovens § 114 e straffes med fængsel indtil 6 år den, som i øvrigt fremmer virksomheden for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114, 114 a, 114 b, 114 c eller 114 d.

§ 114 e er en særlig medvirkensregel, som er subsidieret i forhold til den almindelige medvirkensregel i straffelovens § 23. Hvis en medvirkende har et konkretiseret forsæt til medvirken til en af de i §§ 114-114 d nævnte handlinger, skal der straffes efter denne bestemmelse, jf. § 23. § 114 e kan efter omstændighederne omfatte støtte til sammenslutninger mv., der har både humanitære formål og terrorformål. Det samme gælder tilfælde, hvor for eksempel en professionel rådgiver yder generel rådgivningsbistand til en terrororganisation, uden at denne rådgivning kan henføres til en bestemt terrorhandling.

Efter straffelovens § 114 f straffes med fængsel indtil 6 år den, som uden at forholdet omfattes af §§ 114-114 e, 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.

Efter straffelovens § 114 g straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år den, som, uden at forholdet omfattes af §§ 114-114 f, deltager i ulovlig militær organisation eller gruppe.

§§ 114 f og 114 g viderefører de oprindelige bestemmelser i straffeloven om terrorisme, der blev indsat som § 114, stk. 1 og 2, ved lov nr. 225 af 7. juni 1952 om ændringer i og tilføjelser til borgerlig straffelov af 15. april 1930. Bestemmelserne er opretholdt efter indførelsen af §§ 114-114 e (men gjort subsidiære i forhold til disse), idet det ifølge forarbejderne ”ikke helt kan udelukkes, at der kan være forhold af mindre graverende [sic], som ikke kan betegnes som terrorvirksomhed i gængs forstand, men som i dag er omfattet af formuleringen om den, der har til hensigt ved magtanvendelse at øve indflydelse på offentlige anliggender eller fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen” (jf. Folketingstidende 2001-2002, tillæg A, side 875).

Det fremgår af forarbejderne til §§ 114 f og 114 g, at bestemmelserne er begrænset til at værne danske offentlige anliggender og den danske samfundsorden (jf. Folketingstidende 2001-2002, tillæg A, side 826 og 875-876).

Efter straffelovens § 114 h straffes med fængsel indtil 6 år den, der under skærpende omstændigheder i strid med lovgivningen om ikke spredning af masseødelæggelsesvåben mv. udfører produkter med dobbelt anvendelse uden tilladelse (nr. 1), til brug for myndighedernes afgørelse om produkter med dobbelt anvendelse afgiver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger af betydning for sagens afgørelse (nr. 2) eller handler i strid med vilkår, der er fastsat i myndighedernes afgørelse om produkter med dobbelt anvendelse (nr. 3).

Bestemmelsen er en overbygning på lovgivningen om ikke spredning af masseødelæggelsesvåben, dvs. danske eller EU-retlige regler mod spredning af viden (knowhow) og produkter, der kan anvendes til fremstilling af atomvåben, biologiske og kemiske våben samt missiler, der kan fremføre sådanne våben.

Ifølge forarbejderne indebærer kravet om, at overtrædelsen skal være begået under skærpende omstændigheder, at der skal være tale om særlig grove overtrædelser af eksportrestriktionerne. Herved forstås navnlig overtrædelser, som går væsentligt ud over, hvad der kan henregnes til en normal og sædvanlig drift af en i øvrigt lovlig (eksport)virksomhed. I vurderingen kan det bl.a. indgå, om der er tale om en mere systematisk eller vedvarende adfærd, der er udtryk for en bevidst tilsidesættelse af de sikkerhedshensyn, der ligger bag reglerne. Der kan endvidere lægges vægt på, om der ved den kriminelle handling eller undladelse er opnået eller tilsigtet en betydelig økonomisk fordel. Det pågældende produkts farlighed kan tillige indgå i vurderingen. Det samme gælder oplysninger om køberen eller slutbrugeren af produktet.

4.2. Bestemmelsernes tidligere indhold og tidligere ændringer af bestemmelserne

4.2.1. Lovændringen i 1952

Ved lov nr. 225 af 7. juni 1952 om ændringer i og tilføjelser til borgerlig straffelov af 15. april 1930 blev § 114 – svarende til de gældende § 114 f og § 114 g – indsat med følgende ordlyd.

”§ 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.”

Denne lovændring byggede på en betænkning afgivet den 31. marts 1949 af det af Justitsministeriet nedsatte udvalg til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig straffelov, navnlig kapitlerne 12 og 13, hvoraf bl.a. fremgår følgende om den foreslåede § 114 (side 45-46):

”Lov nr. 123 af 28. april 1934 indeholder i § 1 et forbud mod sammenslutninger eller korps, der har til hensigt ved ulovlig magtanvendelse at øve indflydelse på politiske eller offentlige anliggender (...).

Udvalget har fundet det hensigtsmæssigt, at straffebestemmelsen nu optages i borgerlig straffelov, hvor den under hensyn til de interesser, den tilsigter at værne, naturligt hører hjemme i kapitel 13. (...)

I den nævnte (...) lov om forbud mod visse sammenslutninger m.m. anses den i § 1 nævnte hensigt til at øve indflydelse på politiske eller offentlige anliggender særlig tilkendegivet ved, at sammenslutningen eller korpset ved udrustning med våben eller redskaber, der kan anvendes til indøvning i brug af våben, ved militærlignende organisation og afholdelse af militæriske øvelser i særdeleshed gøres egnet til benyttelse ved magtanvendelse. I den foreslåede bestemmelse er en sådan formodningsregel ikke optaget, da den må anses for overflødig.

Foruden magtanvendelse nævner udkastet i stk. 1 sabotage og andre ulovlige midler. Herom henvises til (...) bemærkningerne ad § 111.

Foruden den ved disse tilføjelser skete udvidelse af det strafbares område følger en yderligere udvidelse af, at forsættet efter udkastet ikke behøver at være rettet på at øve indflydelse på offentlige anliggender, men også kan være rettet på at fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen. Herefter vil bestemmelsen omfatte en sammenslutning, hvis mål er ved plyndring, frihedsberøvelse, sabotage eller ulovlige strejker at skabe almindelig uro og økonomisk kaos, selvom det ikke kan godtgøres, at der hermed forfølges et videregående politisk formål.

Ikke blot den, som deltager i en af bestemmelsen omfattet sammenslutning, men naturligvis i særlig grad den, der stifter den eller opfordrer til deltagelse deri, rammes af bestemmelsen, hvilket følger af den almindelige regel i (...) § 23 (...). Under "anden støtte" falder bl.a. det forhold at stille plads eller lokale til rådighed for sådan sammenslutning og opbevaring eller fordeling af våben, ammunition eller lignende udrustningsgenstande.

Det følger af straffelovens almindelige forsætskrav, at kun den deltager, der er klar over, at sammenslutningen eventuelt vil blive benyttet i de nævnte øjemed, vil kunne straffes efter bestemmelsen. Det må herved være tilstrækkeligt, at han anser det for overvejende sandsynligt, at sammenslutningen under visse omstændigheder, hvis ledelsen skønner det nødvendigt, vil blive anvendt dertil. (...)

Den i udkastets § 114, stk. 2 (...) foreslåede bestemmelse om straf for deltagelse i ulovlig militær organisation eller gruppe er af rent præventiv karakter; det kræves ikke som efter stk. 1, at sammenslutningen er organiseret med ulovligt formål for øje, men derimod, at den er af militær karakter, hvilket ikke er en betingelse efter stk. 1. Om en organisation eller gruppe er militær, må afgøres af domstolene, der formentlig herved vil lægge vægt på, om medlemmerne er bevæbnede og øves i våbenbrug."

Af de bemærkninger til § 111, som der henvises til, fremgår bl.a. følgende (side 44):

”Erfaringer fra andre lande har (...) vist, at også andre tvangsmidler end anvendelse af våbenmagt eller andre voldsomme midler kan bringes til anvendelse ved forsøg på at forandre statsforfatningen eller sætte den ud af kraft.”

Under behandlingen i rigsdagen udgik ordene ”sabotage eller andre ulovlige midler” af bestemmelsens stk. 1, således at den vedtagne bestemmelse alene omfatter ”magtanvendelse”. Dette blev begrundet på følgende måde (Rigsdagstidende 1951-52, tillæg B, spalte 260-261):

”Når (...) ordene ”sabotage eller andre ulovlige midler” foreslås slettet, skyldes det ønsket om at undgå en afgrænsning af det strafbares område, hvis rækkevidde ikke kan overskues; under hensyn til den vide forståelse af ordet ”magtanvendelse”, som hidtil har været antaget, findes det ubetænkeligt (...) at gøre strafbarheden afhængig af, at der tilsigtes magtanvendelse”

4.2.2. Lovændringen i 2000

Ved lov nr. 433 af 31. maj 2000 om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af en lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Ændringer som følge af straffuldbyrdelsesloven, afskaffelse af hæftestrafen og prøveløsladelse af livstidsdømte m.v.) blev straffelovens § 114, stk. 2 (gældende § 114 g), ændret, idet hæfte udgik af bestemmelsen og blev erstattet af fængsel indtil 4 måneder.

Strafferammen blev således ændret fra ”bøde eller hæfte eller under skærpende omstændigheder (...) fængsel indtil 2 år” til ”bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under skærpende omstændigheder (...) fængsel indtil 2 år”.

4.2.3. Lovændringen i 2002

Ved lov nr. 378 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (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 mv.) blev § 114 nyaffattet til en hovedbestemmelse om terrorisme, som er enslydende med den gældende § 114 bortset fra, at stk. 1, nr. 8, blev tilføjet ved en lovændring i 2006 (jf. afsnit

4.2.5 nedenfor), og at stk. 1, nr. 6, blev ændret ved en lovændring i 2009 (jf. afsnit 4.2.7 nedenfor).

Samtidig blev § 114 a indsat som en bestemmelse om økonomisk støtte mv. til terrorisme. Denne bestemmelse blev ved lovændringen i 2006 ændret og flyttet til § 114 b.

Endvidere blev der som § 114 b indsat en bestemmelse om at fremme terrorisme mv. Denne bestemmelse blev ved lovændringen i 2006 erstattet af de gældende §§ 114 c-114 e.

Den tidligere gældende § 114 blev gjort subsidiær i forhold til de nye §§ 114-114 b og blev placeret som § 114 c (tidligere § 114, stk. 1) og § 114 d (tidligere § 114, stk. 2). §§ 114 c og 114 d blev ved lovændringen i 2006 flyttet til §§ 114 f og § 114 g (og endvidere gjort subsidiære i forhold til de nye §§ 114 c-114 e).

Endelig blev der som § 114 e indsat en bestemmelse om visse handlinger i strid med lovgivningen mod spredning af masseødelæggelsesvåben. Denne bestemmelse blev ved lovændringen i 2006 flyttet til § 114 h:

1952	2002	2006
	§ 114	§ 114
		§ 114 a
	§ 114 a	§ 114 b
	§ 114 b	§ 114 c
		§ 114 d
		§ 114 e
§ 114, stk. 1	§ 114 c	§ 114 f
§ 114, stk. 2	§ 114 d	§ 114 g
	§ 114 e	§ 114 h

Formålet med lovændringen i 2002 var i første række at gennemføre tre internationale instrumenter i dansk ret: FN-konventionen af 9. december 1999 til bekæmpelse af finansiering af terrorisme (FN's terrorfinansieringskonvention), FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) af 28. september 2001 om be-

kæmpelse af terrorisme samt EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme (2002/475), som der blev opnået enighed om i EU i december 2001, og som blev endeligt vedtaget i juni 2002.

Herudover indeholdt lovforslaget en række yderligere initiativer, der skulle styrke det strafferetlige værn mod terrorisme og forbedre politiets efterforskningsmuligheder.

4.2.4. Lovændringen i 2004

Ved lov nr. 218 af 31. marts 2004 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Ændring af strammerammer og bestemmelser om straffastsættelse m.v.) blev strafferammen i § 114 d (gældende § 114 g) ændret fra ”bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under skærpende omstændigheder (...) fængsel indtil 2 år” til ”bøde eller fængsel indtil 2 år”.

Ændringen indebar, at den tidligere gældende sidestrafferamme blev ophævet, og at det pågældende strafmaksimum blev medtaget i normalstrafferammen. Det fremgår af forarbejderne, at ændringen ikke tilsigtede at ændre udmålingsniveauet (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 3291).

4.2.5. Lovændringen i 2006

Ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) blev antiterrorbestemmelserne ændret. I § 114, stk. 1, blev nr. 8 om besiddelse og anvendelse mv. af radioaktive stoffer efter straffelovens § 192 b tilføjet, og den gældende § 114 a blev indsat. Den dagældende § 114 a blev videreført som den gældende § 114 b med tilføjelse af en henvisning til den nye § 114 a, mens den dagældende § 114 b blev ophævet og erstattet af de gældende §§ 114 c-114 e, hvilket bevirkede, at de dagældende §§ 114 c-114 e blev flyttet til de gældende §§ 114 f-114 h.

Formålet med lovændringen var først og fremmest at gennemføre de ændringer, som var nødvendige, for at Danmark kunne ratificere og gennemføre Europarå-

dets konvention af 16. maj 2005 om forebyggelse af terrorisme og FN's konvention af 13. april 2005 om nuklear terrorisme.

Lovændringen byggede på Straffelovrådets betænkning nr. 1474/2006 om det strafferetlige værn mod terrorisme, hvor rådet overvejede, hvilke lovgivningsmæssige ændringer en dansk ratifikation og gennemførelse af de to konventioner ville nødvendiggøre på det strafferetlige område.

Med lovændringen blev de gældende bestemmelser i §§ 114 c og 114 d indsat med henblik på at opfylde kriminaliseringspligten i artikel 6 (rekruttering til terrorisme) og 7 (oplæring til terrorisme) i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme. I den forbindelse blev i begge bestemmelser medtaget et tredje stykke, der vedrører den, som lader sig rekruttere henholdsvis oplære mv. Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme indeholdt ikke en pligt til at kriminalisere dette forhold. §§ 114 c og 114 d var således på dette punkt videregående, idet det fandtes naturligt at medtage en bestemmelse herom som modstykke til kriminaliseringen af hvervning og oplæring mv. til terrorhandlinger.

Herudover blev der indsat en ny bestemmelse som § 114 a, der omfatter handlinger, der efter Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme skal anses som terrorhandlinger, og som ikke allerede er omfattet af terrorismebestemmelsen i § 114. § 114 a er i sig selv en strafforhøjelsesregel, der ikke udvider det strafbares område. Den ændrede § 114 b om økonomisk støtte mv. og de nye §§ 114 c og 114 d om hvervning og træning henviser imidlertid også til § 114 a.

Endelig blev den gældende § 114 e indsat. Bestemmelsen bygger på den indtil lovændringen i 2006 gældende § 114 b, idet begge bestemmelser bl.a. er opsamlingsbestemmelser. Den gældende § 114 e adskiller sig imidlertid bl.a. fra den tidligere gældende § 114 b ved, at § 114 e også omfatter fremme af enkeltpersoners virksomhed.

4.2.6. Lovændringen i 2008

Ved lov nr. 500 af 17. juni 2008 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, våbenloven og lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Styrkelse af indsatsen mod ulovlige skydevåben og knive på offentligt tilgængelige steder) blev straffelovens

§ 114 a, nr. 1, og nr. 4-6 ændret, idet henvisningen til § 192 a blev ændret til en henvisning til § 192 a, stk. 2. Ved en lovændring i 2009 (jf. afsnit 4.2.7 nedenfor) blev henvisningen ændret tilbage til en henvisning til § 192 a.

4.2.7. Lovændringen i 2009

Ved lov nr. 501 af 16. juni 2009 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, våbenloven, lov om politiets virksomhed, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og forvaltningsloven (Styrket indsats mod bandekriminalitet m.v.) blev straffelovens § 114, stk. 1, nr. 6, og § 114 a, nr. 1 og 4-6, ændret.

Der var tale om konsekvensændringer som følge af, at den dagældende bestemmelse i våbenlovens § 10, stk. 2, blev ophævet, og at den dagældende bestemmelse i straffelovens § 192 a, stk. 2, blev delt op på de gældende bestemmelser i § 192 a, stk. 1 og 2.

5. Den militære straffelov

Den militære straffelov gælder som udgangspunkt for militært personel mv., jf. lovens § 1.

Under væbnet konflikt gælder lovens §§ 28-34 og 36-38 imidlertid for enhver, jf. § 2, nr. 3.

§§ 28-34 angår forbrydelser mod forsvarsmagts kampdygtighed og vil typisk ikke være relevante i forhold til personer, som er indtrådt i fremmede væbnede styrker, medmindre den pågældende gør sig skyldig i spionage, jf. § 29.

§ 36, stk. 1, § 37 og § 38 angår specifikt misbrug af kendtegn forbeholdt medicinsk personel mv. (herunder Røde Kors/Røde Halvmåne), plyndring og ligrøveri, mens § 36, stk. 2, er en generel kriminalisering af at bruge krigsmiddel eller fremgangsmåde, hvis anvendelse er i strid med en traktat, som Danmark har tiltrådt, eller med folkeretlig sædvaneret. Bestemmelserne er ikke relevante i forhold til personer, der overholder krigens love og sædvaner.