



Fremsat den 7. oktober 2015 af justitsministeren (Søren Pind)

Forslag

til

Lov om ændring af straffeloven

(Tilslutning til fjendtlig væbnet styrke)

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 873 af 9. juli 2015, 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 kan straffen stige til fængsel indtil på livstid. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor den pågældende har deltaget i kamphandlinger.

Stk. 2. Den, der hverver en person med dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat til en væbnet styrke under de omstændigheder, der er beskrevet i stk. 1, eller som offentligt tilskynder en sådan person til at tilslutte sig fjendtlige styrker i sådanne konflikter, straffes med fængsel indtil 10 år. 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.«

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 dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Gældende ret
 - 2.1. Deltagelse i væbnede konflikter
 - 2.2. Hvervning til væbnede konflikter
3. Lovforslagets udformning
 - 3.1. Personkredsen for et forbud mod at tilslutte sig en fjendtlig væbnet styrke
 - 3.2. Bopæl i den danske stat
 - 3.3. Tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke
 - 3.4. Hvervning til en fjendtlig væbnet styrke
 - 3.5. Forholdet til de gældende bestemmelser
 - 3.6. Forbrydelsens betegnelse
 - 3.7. Strafferammen
4. Forholdet til den humanitære folkeret
 - 4.1. Tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke
 - 4.2. Hvervning til en fjendtlig væbnet styrke
5. Frakendelse af dansk indfødsret – forholdet til Statsborgerretskonventionen
6. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
7. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
8. Administrative konsekvenser for borgerne
9. Miljømæssige konsekvenser
10. Forholdet til EU-retten
11. Hørte myndigheder og organisationer mv.
12. Sammenfattende skema

1. Indledning

Formålet med lovforslaget er at fastslå, at danske statsborgere og herboende udlændinges tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke under en væbnet konflikt i alle tilfælde er en forbrydelse mod statens selvstændighed og sikkerhed. Formålet er endvidere at fastslå, at en sådan tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke under en væbnet konflikt er udtryk for landsforræderi.

Straffeloven kriminaliserer i dag bistand til fjenden bl.a. i form af tjenstgøring i fjendtlige væbnede styrker ”under krig eller besættelse”. Det er tvivlsomt, om denne kriminalisering gælder væbnede konflikter, som ikke truer dansk territorium, og det er også tvivlsomt, om denne kriminalisering gælder væbnede konflikter mellem en eller flere stater på den ene side og en eller flere ikke-statslige aktører på den anden side (såkaldte ikke-internationale væbnede konflikter).

Efter regeringens opfattelse må det imidlertid efter en nutidig opfattelse altid anses for et forræderi mod Danmark, hvis en dansk statsborger eller herboende udlænding tilslutter sig en fjendtlig væbnet styrke, som kæmper mod den danske stat. Det gælder også, når den fjendtlige væbnede styrke tilhører en ikke-statslig aktør, og det gælder også, når kampene foregår fjernt fra dansk territorium.

Det foreslås på denne baggrund i straffelovens kapitel 12 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed at indsætte en ny bestemmelse, som særskilt kriminaliserer, at en dansk statsborger eller herboende udlænding er tilsluttet en fjendtlig væbnet styrke, som kæmper mod den danske stat. Det foreslås samtidig særskilt kriminaliseret at hverve en dansk statsborger eller herboende udlænding til en sådan fjendtlig væbnet styrke eller offentligt at tilskynde en sådan person til at tilslutte sig en sådan styrke. Endelig foreslås det at medtage ordet ”landsforræderi” i overskriften til straffelovens kapitel 12, så det markeres tydeligt, at de alvorligste forbrydelser i kapitlet er udtryk for landsforræderi.

Lovforslaget bygger på Straffelovrådets udtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i (betænkning nr. 1556/2015) (herefter ”Straffelovrådets udtalelse”).

2. Gældende ret

Straffeloven indeholder forskellige bestemmelser, som kan finde anvendelse på visse former for deltagelse i eller hvervning til væbnede konflikter i udlandet.

2.1. Deltagelse i væbnede konflikter

2.1.1. 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).

Terrorisme straffes med fængsel indtil på livstid, mens det at lade sig træne eller hverve til terrorisme straffes med fængsel indtil 6 år.

2.1.2. 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.

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, hvorvidt bestemmelsen 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 territorium.

Endvidere kan det give anledning til tvivl, om en væbnet konflikt mellem Danmark (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.

Ifølge forarbejderne til straffelovens § 102 var det dengang (1949) opfattelsen, at det følger af folkeretten, 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.

I forarbejderne til den tidligere gældende § 101, der med visse ændringer er videreført som § 102, anføres yderligere, at det uden begrænsning er folkeretligt anerkendt, at en neutral stats undersætter, der frivilligt gør krigstjeneste for en anden stat, ikke må behandles ringere end den krigsførende stats til den væbnede magt hørende egne undersætter. 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.

Med hensyn til den folkeretlige vurdering i dag henvises i øvrigt til pkt. 4 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.

Overtrædelse af straffelovens § 102 straffes med fængsel indtil 16 år. Straffen er dog fængsel indtil på livstid 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 tid. Det samme gælder 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.

2.1.3. 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.

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.

Straffen for overtrædelse af 1914-loven er fængsel indtil 6 måneder eller under særligt formildende omstændigheder bøde.

2.2. Hvervning til væbnede konflikter

2.2.1. Hvervning af en person til at begå eller fremme terror-handlinger (§ 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.

Straffen for overtrædelse af § 114 c, stk. 1, er fængsel indtil 10 år, under særligt skærpene omstændigheder dog fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpene omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter.

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

Der gælder her som udgangspunkt det, som er anført ovenfor under pkt. 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 praksis 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.

Straffen for overtrædelse af straffelovens § 102 er fængsel indtil 16 år.

2.2.3. 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 (Vagn Greve m.fl., Kommenteret straffelov, Speciel del (10. udgave 2012), side 98). 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.

Straffen for overtrædelse af § 128 er bøde eller fængsel indtil 2 år.

2.2.4. Endvidere findes lov nr. 149 af 2. august 1914, som forbyder understøttelse fra dansk territorium af 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 under pkt. 2.1.3 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.

Straffen for overtrædelse af 1914-loven er fængsel indtil 6 måneder eller under særligt formildende omstændigheder bøde.

3. Lovforslagets udformning

Som nævnt under pkt. 1 ovenfor må det efter regeringens opfattelse altid anses for et forræderi mod Danmark, hvis en dansk statsborger eller herboende udlænding tilslutter sig en fjendtlig væbnet styrke, som kæmper mod den danske stat. Da der kan være tvivl om, hvorvidt de gældende strafbestemmelser omfatter alle sådanne tilfælde, foreslås det at indsætte en ny strafbestemmelse herom i straffelovens kapitel 12 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed.

Nedenfor behandles personkredsen for et sådant forbud (pkt. 3.1 og 3.2), tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke (pkt. 3.3.), hvervning til en fjendtlig væbnet styrke (pkt. 3.4), forholdet til de gældende bestemmelser (pkt. 3.5) samt forbrydelsens betegnelse (pkt. 3.6) og strafferamme (pkt. 3.7).

3.1. Personkredsen for et forbud mod at tilslutte sig en fjendtlig væbnet styrke

3.1.1. 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. Det er derfor også 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 statsbor-

gerskab. 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.

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, som nævnt 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.

3.1.2. 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.

3.1.3. 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

de 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.

3.1.4. 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 båd-

de 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.

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

3.1.6. 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.

3.1.7. Sammenfattende er det således Straffelovrådets opfattelse, at danske statsborgere uanset deres bopæl og uanset eventuelt dobbelt statsborgerskab og statsløse og udenlandske statsborgere med bopæl i Danmark bør være omfattet af et forbud mod at deltage i væbnet kamp mod den danske stat.

Der henvises i øvrigt til Straffelovrådets udtalelse pkt. 3.4.1-3.4.6, 3.4.8 og 3.4.9.

3.1.8. Justitsministeriet er enig i Straffelovrådets overvejelser om personkredsen for et forbud mod at tilslutte sig en fjendtlig væbnet styrke, og lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed.

3.2. Bopæl i den danske stat

3.2.1. 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 midlerti-

dig, 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.

3.2.2. Det afgørende er 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 om at være tilsluttet en fjendtlig væbnet styrke.

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 på 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 en-

degyldigt er fraflyttet sin hidtidige bolig, dvs. har brudt med sin familie i det mindste i boligmessig 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.

Der henvises i øvrigt til Straffelovrådets udtalelse pkt. 3.4.10 og 3.4.11.

3.2.3. Justitsministeriet er enig i Straffelovrådets overvejelser med hensyn til at have bopæl i den danske stat, og lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed.

3.3. *Tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke*

3.3.1. Straffelovrådet finder, at en kriminalisering bør omfatte ikke alene danske statsborgeres og herboende udlændinges deltagelse i en væbnet konflikt mod danske styrker, men også sådanne personers blotte tilslutning til de væbnede styrker for en part, der kæmper mod danske styrker i en væbnet 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 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.

3.3.2. Efter Straffelovrådets opfattelse er det i samme grad illoyalt og bebrejdelseværdigt, 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.

3.3.3. 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.

3.3.4. Straffelovrådet foreslår på denne baggrund, at kriminaliseringen skal omfatte det forhold at være tilsluttet 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.

Der henvises i øvrigt til Straffelovrådets udtalelse pkt. 3.5.

3.3.5. Justitsministeriet er enig i Straffelovrådets overvejelser og forslag, og lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed.

3.4. Hvervning til en fjendtlig væbnet styrke

3.4.1. Med forslaget om en særskilt strafbestemmelse om danske statsborgeres og herboende udlændinges tilknytning til en fjendtlig væbnet styrke 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 Dan-

marks 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 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.

3.4.2. For så vidt angår mere generelle opfordringer til at tilslutte sig en fjendtlig væbnet styrke vil det 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 tilskyndelse til forbrydelse. Dette gælder også, hvis opfordringen offentliggøres via sociale medier eller fremsættes på et offentligt møde.

3.4.3. Straffelovrådet anfører, at der på denne baggrund for så vidt ikke ved siden af den foreslåede kriminalisering af at

være tilsluttet fjendtlige væbnede styrker sammenholdt med de almindelige medvirkensregler er 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 tilsluttet 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.

Der henvises i øvrigt til Straffelovrådets udtalelse pkt. 3.6.

3.4.4. Justitsministeriet er enig i Straffelovrådets overvejelser og forslag, og lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed.

3.5. Forholdet til de gældende bestemmelser

3.5.1. Som nærmere beskrevet under pkt. 3.1-3.3 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. 3.4 ovenfor.

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. 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.

Da den nærmere rækkevidde af straffelovens § 102 kan give anledning til tvivl bl.a. med hensyn til forståelsen af ordene ”krig” og ”krigsmagt”, er der 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 forbrydelse mod statens selvstændighed og sikkerhed.

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 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.

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.

Der henvises i øvrigt til Straffelovrådets udtalelse pkt. 3.7.

3.5.2. Justitsministeriet er enig i Straffelovrådets overvejelser og forslag, og lovforslaget er udformet i overensstemmelse med Straffelovrådets lovudkast.

3.6. Forbrydelsens betegnelse

3.6.1. 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”.

Straffelovrådet finder imidlertid, at det for at tydeliggøre, at en række af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 – herunder den foreslåede nye bestemmelse – 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 straffelovs § 28 og den grønlandske kriminallovs § 23), hvorimod ”landssvig” ikke anvendes i lovgivningen og i øvrigt kan siges at være et lidt bredere begreb end ”forræderi”.

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.

Der henvises i øvrigt til Straffelovrådets udtalelse pkt. 3.7.4.

3.6.2. Justitsministeriet er enig i Straffelovrådets overvejelser og forslag, og lovforslaget er udformet i overensstemmelse med Straffelovrådets lovudkast.

3.7. Strafferammen

3.7.1. 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.

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.

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

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 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 i en international væbnet konflikt – 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.

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.

3.7.3. 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 jævnligt kunne komme på tale, ligesom straffen i særlige tilfælde eventuelt vil kunne gå ned til bøde, jf. straffelovens §§ 82 og 83.

Der henvises i øvrigt til Straffelovrådets udtalelse pkt. 3.8.

3.7.4. Justitsministeriet er enig i Straffelovrådets overvejelser og forslag, og lovforslaget er udformet i overensstemmelse med Straffelovrådets lovudkast.

4. Forholdet til den humanitære folkeret

Den humanitære folkeret regulerer internationale og ikke-internationale væbnede konflikter. Den folkeretlige regulering er mere omfattende og detaljeret med hensyn til internationale væbnede konflikter end med hensyn til ikke-internationale væbnede konflikter.

4.1. Tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke

Vurderingen af, om en håndhævelse af det foreslåede forbud mod tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke kan være i strid med Danmarks forpligtelser i henhold til den humanitære folkeret, må tage udgangspunkt i, at det for Danmark er en væsentlig og beskyttelsesværdig national interesse, at statsborgere og personer med bopæl i landet ikke støtter Dan-

marks modstandere i væbnet konflikt og dermed truer landets sikkerhed. I relation til disse personer eksisterer et sådant loyalitetsbånd, at Danmark i henhold til folkeretten legitimt kan stille krav om, at de 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 modsvares 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 vurderingen, at eventuel kritik af denne karakter ikke 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 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 krigsfange-status 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 mindstandarder for strafprocesser mod krigsfanger, der vil skulle iagttages. Det må generelt antages, at de straffeprocessuelle garantier, der gælder i dansk straffeprocess, lever op til kravene i den humanitære folkeret.

Skulle Danmark befinde sig i en konflikt, hvor den foreslåede 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 sikkerhedsinterne 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 parters 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. Definitionen tager udgangspunkt i fælles artikel 3 i Genève-konventionerne som anvendt i folkeretlig praksis.

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 krimi-

nalisering 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 i adgangen til at retsforfølge personer, der ellers måtte være omfattet af den foreslåede 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 foreslåede 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 er til hinder for den foreslåede 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.

4.2. Hvervning til en fjendtlig væbnet styrke

En række af de folkeretlige betragtninger, der er anført ovenfor under pkt. 4.1, gør sig ligeledes gældende i relation til en kriminalisering af hvervning til en fjendtlig væbnet styrke. 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 suverænitetssprincipper. 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 retsanvendende myndigheder, dvs. spørgsmålet om danske domstole lovligt under folkeretten kan strafforfølge andre stater 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.

5. Frakendelse af dansk indfødsret – forholdet til Statsborgerretskonventionen

Det fremgår af indfødsretslovens § 8 B, at en dansk statsborger, der dømmes for overtrædelse af en bestemmelse i straffelovens kapitel 12 og 13, ved dom kan frakendes sit stats-

borgerskab, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Bestemmelsen, som blev indført ved lov nr. 311 af 5. maj 2004, er udformet i lyset af Den europæiske konvention af 6. november 1997 om statsborgerret (Statsborgerretskonventionen), hvorefter de kontraherende stater efter artikel 7, stk. 1, litra d, kan fastsætte regler om fratagelse af statsborgerskab på grund af en ”handlemåde, som er til alvorlig skade for den kontraherende stats vitale interesser”.

Efter konventionen må fratagelse på grund af en handlemåde, som er til alvorlig skade for en stats vitale interesser, dog ikke medføre, at den pågældende derved bliver statsløs, og fratagelsen må ikke medføre, at også den pågældendes børn derved mister statsborgerskabet.

Den forklarende rapport til konventionen indeholder alene begrænsede bidrag til den nærmere forståelse af rækkevidden af artikel 7, stk. 1, litra d. Det er således alene anført, at bestemmelsen omfatter landsforræderi og andre handlinger rettet mod statens vitale interesser (f.eks. arbejde for en udenlandsk efterretningstjeneste), mens almindelig kriminalitet ikke er omfattet, hvor alvorlig denne end måtte være, jf. pkt. 67-68 i den forklarende rapport.

Det blev i forbindelse med indførelsen af indfødsretslovens § 8 B i 2004 lagt til grund, at straffelovens kapitel 12 og 13 normerer, hvad der må anses for at være til skade for landets vitale interesser, jf. pkt. 4.2.4 i de almindelige bemærkningerne til lovforslag nr. L 138 fremsat den 28. januar 2004 (Folketingstidende 2003-2004, tillæg A, side 4908). Det blev endvidere lagt til grund, at indfødsretslovens § 8 B efter bestemmelsens udformning også ville omfatte forhold, som på et senere tidspunkt måtte blive kriminaliseret i straffelovens kapitel 12 eller 13.

Som det fremgår af pkt. 3.6 ovenfor, foreslås det at medtage ordet ”landsforræderi” i overskriften til straffelovens kapitel 12 (lovforslagets § 1, nr. 1) for tydeligt at markere, at de alvorligste forbrydelser i straffelovens kapitel 12 er udtryk for landsforræderi, herunder den foreslåede nye bestemmelse om at være tilsluttet en fjendtlig væbnet styrke, som er i væbnet konflikt med Danmark (lovforslagets § 1, nr. 2).

På den baggrund vurderes det at ligge inden for rammerne af Statsborgerretskonventionens artikel 7, stk. 1, litra d, ved dom at frakende en dansk statsborger sin indfødsret efter indfødsretslovens § 8 B, hvis vedkommende dømmes for overtrædelse af den foreslåede nye bestemmelse i straffelovens § 101 a om at være tilsluttet en fjendtlig væbnet styrke, som er i væbnet konflikt med Danmark.

Det bemærkes i tilknytning hertil, at det fremgår af Statsborgerretskonventionens artikel 7, stk. 1, litra c, at der kan fastsættes regler om fratagelse af statsborgerskab på baggrund af ”frivillig fremmed militærtjeneste”.

Af den forklarende rapport til konventionen fremgår det, at bestemmelsen omfatter frivillig tjeneste i enhver fremmed

militærstyrke, uanset om denne er en del af en fremmed stats væbnede styrker. Det fremgår endvidere, at bestemmelsen vedrører personer, der yder frivillig tjeneste i en fremmed militærstyrke som professionelle soldater. Der henvises til pkt. 64-66 i den forklarende rapport.

Tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke, der er i væbnet konflikt med Danmark, vil således efter Statsborgerretskonventionen – som ”frivillig fremmed militærtjeneste” – kunne udgøre et selvstændigt grundlag for fratagelse af statsborgerskab.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget vurderes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for stat, kommuner eller regioner af betydning.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget vurderes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

8. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

9. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ikke miljømæssige konsekvenser.

10. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

11. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Straffelovrådets udtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i (betænkning nr. 1556/2015), som lovforslaget bygger på, har i perioden fra den 27. maj 2015 til den 30. juni 2015 været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre og Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Amnesty International, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Journalistforbund, Dansk PEN, Røde Kors i Danmark, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Medier, Danske Regioner, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Det Kriminalpræventive Råd, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Læger uden Grænser, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, SOS mod Racisme og Trykkefrihedsselskabet.

12. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen af betydning	Ingen af betydning
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgene	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

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).

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2

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 fastslås 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, stu-

dier 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 tilslutning 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 på 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 boligmessig 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 (fuldbyrdelsestidspunktet), 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.

Henvisningen til væbnet konflikt og part i en væbnet konflikt i den foreslåede § 101 a skal forstås i overensstemmelse med den humanitære folkeret.

Det følger af den humanitære folkeret, at 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-statslige aktører, eksempelvis en oprørsgruppe, eller mellem to eller flere ikke-statslige aktører. Definitionen tager udgangspunkt i fælles artikel 3 i Genève-konventionerne som anvendt i folkeretlig praksis. 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 fordrevne. Vurderingen af eksistensen af en ikke-international væbnet konflikt er i det hele faktisk baseret. Modsat internationale væbnede konflikter kendes krigserklæringer ik-

ke for så vidt angår ikke-internationale konflikter. En modifikation heraf kan dog antages at gælde i relation til en stats indtræden i en allerede 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 forberedelseskridt, 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 af 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.

Væbnet styrke skal forstås som en bevæbnet gruppe med en vis organisering, som tilhører en part i en væbnet konflikt. Forståelsen af begrebet ”væbnet styrke” tager udgangspunkt i den humanitære folkeret. Begrebet omfatter såvel statslige som ikke-statslige væbnede styrker.

For så vidt angår statslige styrker fastslår artikel 43, stk. 1, i Tillægsprotokol I til Genève-konventionerne vedrørende international væbnet konflikt, at væbnede styrker tilhørende en part i en konflikt består af alle organiserede væbnede styrker, grupper og enheder, som er under en kommando, der over for denne part er ansvarlig for de underordnedes handlemåde, også selv om denne part er repræsenteret af en regering eller en myndighed, der ikke anerkendes af en

modpart. Sådanne væbnede styrker skal være underkastet et internt disciplinært system, som bl.a. skal håndhæve overholdelsen af de folkeretlige regler under væbnede konflikter. Denne definition af statslige væbnede styrker finder også anvendelse for statslige væbnede styrker under ikke-international væbnet konflikt. Det bemærkes, at kravet om håndhævelse af de folkeretlige regler skal forstås således, at de eksisterende kommandostrukturer skal muliggøre et sådan disciplinært system, men derimod ikke nødvendigvis, at reglerne i praksis håndhæves.

Begrebet væbnet styrke i den foreslåede bestemmelse anvendes som anført ligeledes om ikke-statslige styrker, der deltager i ikke-internationale væbnede konflikter, jf. fælles artikel 3 i Genève-konventionerne. I Tillægsprotokol II til Genève-konventionerne betegnes sådanne ikke-statslige væbnede styrker som "fjendtlige væbnede styrker" eller "andre organiserede væbnede grupper". Fjendtlige væbnede styrker ("dissident armed forces") omfatter i hovedsagen væbnede styrker, der har tilhørt et lands statslige styrker, men har udskilt sig herfra og nu kæmper mod disse. Identifikation af medlemmerne af sådanne "fjendtlige væbnede styrker" er generelt at sammenligne med identifikation af statslige væbnede styrker, idet kommandostrukturer ofte vil være intakte selv efter udskillelsen fra de statslige væbnede styrker.

For så vidt angår "andre organiserede væbnede grupper" er disse ofte vanskeligere at identificere. De omfatter irregulære væbnede grupper, der har en vis organisationsgrad og kommandostruktur. Sådanne grupper har derimod sjældent formaliserede regelsæt for tilslutning, og medlemmerne kan ofte ikke identificeres gennem ydre karakteristika som uniformer, mærker, id-kort mv. Medlemskab af sådanne ikke-statslige væbnede styrker vil således kun i visse tilfælde finde udtryk i formelle eller faktiske skridt mod egentlig tilslutning i form af nærmere procedure for tilslutning. Tilslutning vil ofte finde udtryk i de funktioner, vedkommende varetager for den ikke-statslige væbnede styrke.

I den humanitære folkeret er fokus for så vidt angår ikke-statslige væbnede styrker i den forbindelse navnlig på varetagelse af kampfunktioner. Stk. 1 omfatter imidlertid 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 kamphandling, eller at vedkommende rent faktisk har deltaget i kamphandlinger. Også tilslutning med henblik på at fungere som eksempelvis sanitetspersonale eller feltpræst er omfattet, når disse organisatorisk er en del af den væbnede styrke.

Tilsvarende vil varetagelse af andre støttefunktioner for en væbnet styrke, som er direkte knyttet til gennemførelsen af denne styrkes militære operationer, understøtte, at vedkommende er tilsluttet den væbnede styrke. Der tilsigtes hermed en ensartethed i behandlingen af personer, der yder støttefunktioner til statslige væbnede styrker og ikke-statslige styrker, der er i væbnet konflikt med Danmark. Det ville således være uhensigtsmæssigt, hvis en person, der tilslutter

sig en statslig modstanders væbnede styrke for at varetage sådanne støttefunktioner, skulle stilles ringere end en person, der tilslutter sig en ikke-statslig modstanders væbnede styrke for at yde støttefunktioner, blot fordi kriterierne for tilslutning formelt typisk er klarere i tilfælde af statslige væbnede styrker.

Det bemærkes, at den beskrevne forståelse af, hvornår en person er tilsluttet en væbnet styrke ikke er relateret til eller påvirker spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende lovligt kan gøres til genstand for direkte militære angreb i henhold til den humanitære folkeret. Der vil således kunne tænkes tilfælde, hvor en tilslutning vil være strafbar efter den foreslåede bestemmelse, uden at den pågældende vil være et lovligt militært mål efter den humanitære folkeret.

Stk. 1 omfatter som nævnt tilslutning til en væbnet styrke, uanset hvilken funktion den pågældende har i den væbnede styrke, herunder tilslutning med henblik på at fungere som eksempelvis sanitetspersonale eller feltpræst, 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 af 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 iføl-

ge aftalen først skal begynde sit virke i den væbnede styrke på et senere tidspunkt. Det afgørende er således i givet fald 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 eller bopæl, kravet om, at der skal pågå en væbnet konflikt, kravet om, at Danmark skal være part i den væbnede 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 gerningsele-

menter, 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 an-

dre 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 til-

slutningen 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 bestemt 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 (eller omvendt var udtrådt heraf).

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.

Hvervning 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 bestemt 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 suverænitetssprincipper. 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 2.

Det foreslås endvidere, at straffen for overtrædelse af § 101 a, stk. 1, under særligt skærpene omstændigheder skal kunne stige til fængsel indtil på livstid. Som særligt skærpene omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor den pågældende har deltaget i kamphandlinger. Det er ikke udelukket, at der kan foreligge særligt skærpene 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 skærpene omstændigheder skal kunne stige til fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpene 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 en bestemmelse i straffelovens kapitel 12 og 13, herunder 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 en bestemmelse i straffelovens kapitel 12 og 13, herunder 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 gernings-tidspunktet 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 gerningslementer.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.1-3.5 og 3.7 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 3

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.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Baggrunden herfor er, at da den nærmere rækkevidde af straffelovens § 102 kan give anledning til tvivl bl.a. med hensyn til forståelsen af ordene ”krig” og ”krigsmagt”, er der behov for, at den foreslåede 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 forbrydelse mod statens selvstændighed og sikkerhed – træder i kraft hurtigst muligt.

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 afgø-

relsen 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

Bestemmelsen angår lovens territoriale gyldighed. Det følger heraf, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.

Lovforslaget sammenholdt med gældende ret

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 873 af 9. juli 2015, foretages følgende ændringer:

1. Overskriften til *12. kapitel* affattes således:

12. kapitel

»12. kapitel

Forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed

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 kan straffen stige til fængsel indtil på livstid. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor den pågældende har deltaget i kamphandlinger.

Stk. 2. Den, der hverver en person med dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat til en væbnet styrke under de omstændigheder, der er beskrevet i stk. 1, eller som offentligt tilskynder en sådan person til at tilslutte sig fjendtlige styrker i sådanne konflikter, straffes med fængsel indtil 10 år. 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.«

§ 102. 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, straffes med fængsel indtil 16 år.

Stk. 2. Som bistand til fjenden anses således følgende forhold:

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

- 1) 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.
- 2) Udførelse af hverv som civil funktionær under fjendtlig krigs- eller besættelsesmagts politil- eller fængselsvæsen, for så vidt hvervet omfatter deltagelse i afhøring eller bevogtning af fanger.
- 3) Angiveri eller lignende medvirken til, at nogen af fjendtlig myndighed eller dermed samarbejdende organisation eller person anholdes eller udsættes for anholdelse eller overlast.
- 4) Propaganda til fordel for fjendtlig krigs- eller besættelsesmagt, herunder virksomhed som udgiver, redaktør eller forretningsfører ved dagblad, tidsskrift, forlag eller pressebureau, der arbejder til fremme af fjendtlig interesse.
- 5) Ydelse af væsentlig økonomisk støtte til fremme af propaganda af den under nr. 4 nævnte art eller til parti eller organisation, der på utilbørlig måde samarbejder med den fjendtlige krigs- eller besættelsesmagt eller virker til fremme af dennes interesser.

Stk. 3. Har angiveri, jf. stk. 2, nr. 3, fundet sted 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, eller er overtrædelse af §§ 245, 246 eller 250 begået for derved at fremtvinge forklaring eller tilståelse eller i øvrigt som led i mishandling af fanger, kan fængsel på livstid idømmes.

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.