



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 23. oktober 2024
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Mostafa Mohammadi
Sagsnr.: 2024-07608
Dok.: 3413309

Høringsnotat om forslag til lov om ændring af straffeloven, militær straffelov og retsplejeloven og om ophævelse af lov om straf for folkedrab og lov om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt (visse internationale forbrydelser)

Indholdsfortegnelse

1. Høringen.....	3
1.1. Høringsperiode	3
1.2. Hørte myndigheder og organisationer m.v.....	3
2. Høringssvarene.....	7
2.1. Generelle bemærkninger til betænkningen, herunder udkastet til lovforslag.....	7
2.2. Bemærkninger til de enkelte punkter i lovforslaget.....	9
2.2.1. Gennemførelsesmetode, placering af straffebestemmelserne m.v.....	9
2.2.2. Aggressionsforbrydelser	13
2.2.3. Folkedrab.....	14
2.2.4. Forbrydelser mod menneskeheden.....	14
2.2.5. Krigsforbrydelser	14
2.2.6. Tidsmæssig gyldighed for forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser	17
2.2.7. Kommandoansvar for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser.....	18

2.2.8. Tortur.....	20
2.2.9. Ændringer af retsplejeloven, herunder beskikkelse af bistandsadvokat, brug af videoafhøring og hemmelig ransagning.....	20
3. Lovforslaget i forhold til betænkningens udkast til lovforslag	21

1. Høringen

1.1. Høringsperiode

Et udkast til lovforslag er indeholdt i betænkning nr. 1583/2024 om visse internationale forbrydelser, som i perioden fra den 28. juni 2024 til den 20. august 2024 (53 dage) har været sendt i høring hos en række myndigheder, organisationer m.v.

Betænkningen med udkastet til lovforslag blev den 27. juni 2024 endvidere sendt til Folketingets Retsudvalg og Udenrigsudvalg til orientering.

Herudover blev betænkningen med udkastet til lovforslag offentliggjort på Høringsportalen den 28. juni 2024.

1.2. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Nedenfor følger en alfabetisk oversigt over hørte myndigheder og organisationer m.v.

Ud for hver høringspart er det ved afkrydsning angivet, om der er modtaget høringssvar, og om høringsparten i givet fald har haft bemærkninger til betænkningen, herunder udkastet til lovforslag.

Oversigten omfatter herudover interessenter, som ikke er blandt de hørte myndigheder, organisationer m.v., men på egen foranledning har sendt bemærkninger til betænkningen, herunder udkastet til lovforslag. Sådanne interessenter er i oversigten markeret med *.

Høringspart	Høringssvar modtaget	Bemærkninger	Ingen bemærkninger	Ønsker ikke at afgive høringssvar
Advokatrådet	X	X		
Amnesty International Danmark				
Atlantsammenslutningen				
Bevismiddeltilsynet				
Byretterne	X		X	
Børns Vilkår				

Center for Cybersikkerhed	X		X	
Center for Seksuelle Overgreb – Rigshospitalet				
Center for Voldtægts ofre, Aarhus Universitetshospital				
Center mod Menneskehandel	X	X		
Centralforeningen for Stampersonel				
Copenhagen Business School (Juridisk Institut)				
Danmarks Veteraner	X	X		
Danner				
Dansk Flygtningehjælp				
Dansk Institut for Internationale Studier				
Dansk Kvindesamfund				
Danske Advokater				
Danske Regioner				
Den Danske Dommerforening				
Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder	X	X		
Den Uafhængige Politiklagemyndighed*	X		X	
Det Kriminalpræventive Råd				
Det Uafhængige Tilsyn med Bevismidler*	X		X	
Det Udenrigspolitiske Selskab				
Dialog mod Vold				
DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur				
Dommerfuldmægtigforeningen				
Domstolsstyrelsen	X	X		
European Center for Constitutional and Human Rights*	X	X		
Everyday Sexism Project Danmark				
Flygtningenævnet	X		X	
FN-forbundet	X	X		

Folkekirkens Nødhjælp				
Folketingets Ombudsmand	X			X
Foreningen af Offentlige Anklagere				
Foreningen af Udlændingeretsadvokater				
Forsvarsakademiet	X		X	
Fængselsforbundet				
Færøernes Landsstyre				
Hjælp Voldsofre	X	X		
Hovedforeningen for Personel af Reserven i Danmark				
Hovedorganisationen af Officerer i Danmark				
Hærens Konstabel- og Korporalforening				
Indvanderrådgivningen ApS				
Institut for Menneskerettigheder				
Joan-Søstrene				
Justitia				
KL	X		X	
Kriminalforsorgen				
Kvinderådet				
Kvinfo				
Københavns Retshjælp				
Københavns Universitet (Center for Militære Studier)				
Københavns Universitet (Juridisk Fakultet)	X	X		
Landsforeningen af Forsvarsadvokater				
Landsforeningen af Voldsramte Kvinder og Børn				
Landsforeningen KRIM				
Landsforeningen Spor				
Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK)				

Landsorganisationen mod seksuelle overgreb				
Lev Uden Vold				
Læger uden Grænser (Médecins Sans Frontières)				
Mellemfolkeligt Samvirke				
Manderådet, Udvalg for Familieret				
Naalakkersuisut				
Odense Retshjælp				
Offerrådgivningen i Danmark				
Oxfam Danmark				
Politiforbundet	X		X	
Red Barnet				
Refugees Welcome				
Retspolitisk Forening				
Rigsadvokaten				
Rigspolitiet				
Røde Kors	X	X		
Sex & Samfund				
Syddansk Universitet (Juridisk Institut)				
Tænketanken Europa				
UNHCR Regional Representation for the Nordic and Baltic Countries	X			X
Voldtægtsofres Vilkår				
Vestre Landsret	X			X
Østre Landsret	X			X
Aalborg Universitet (Juridisk Institut)				
Aarhus Retshjælp				
Aarhus Universitet (Juridisk Institut)				

2. Høringssvarene

Nedenfor angives de væsentligste punkter i de indkomne høringssvar til betænkningen, herunder udkastet til lovforslag.

De relevante ministeriers bemærkninger til høringssvarene, herunder om der er foretaget ændringer i anledning af høringssvarene, er skrevet med kursiv.

Under pkt. 3 er det opsummeret, hvilke ændringer der er foretaget i forhold til det udkast til lovforslag, som har været i offentlig høring. Her omtales også ændringer, som ikke har baggrund i modtagne høringssvar, men er foretaget på Justitsministeriets egen foranledning.

2.1. Generelle bemærkninger til betænkningen, herunder udkastet til lovforslag

Byretterne, Center for Cybersikkerhed, Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Det Uafhængige Tilsyn med Bevismidler, Flygtningenævnet, Forsvarsakademiet, KL og Politiforbundet har ingen bemærkninger til betænkningen, herunder til udkastet til lovforslag.

Domstolsstyrelsen vurderer på baggrund af et skøn fra Rigsadvokaten, at lovforslaget vil medføre ingen eller særdeles begrænsede merudgifter ved domstolene.

Advokatrådet er overordnet enig i, at Danmark skal støtte op om den internationale retsorden og medvirke til at styrke det internationale samfunds fælles bestræbelser på at bekæmpe straffrihed og fremme beskyttelsen af grundlæggende menneskerettigheder.

Center mod Menneskehandel tilslutter sig baggrunden for lovforslaget.

Danmarks Veteraner anmoder om at få oplyst, hvilket arbejde der pågår med at få afdækket behovet for eventuelle ændringer af militær straffelov.

European Center for Constitutional and Human Rights påskønner bestræbelserne på at vedtage lovgivning om internationale forbrydelser og støtter fuldt ud lovforslagets vedtagelse. Derudover understreges vigtigheden af, at danske retshåndhævende myndigheder skal have mulighed for at sikre og dele beviser for internationale forbrydelser, herunder som led i samarbejde med andre EU-lande om efterforskning og retsforfølgning af internationale forbrydelser.

Hjælp Voldsofre er tilfredse med hensynene bag en særskilt kriminalisering af krigsforbrydelser og tortur m.v., herunder signalet til ofrene om, at Danmark ikke tolererer den slags alvorlige forbrydelser.

Røde Kors bifalder, at regeringen tager initiativ til en selvstændig kriminalisering af bl.a. krigsforbrydelser i straffeloven. Ønsket om så vidt muligt at ligestille forbrydelser i internationale og ikke-internationale væbnede konflikter bifaldes særligt.

Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet) noterer sig, at udvalget på usædvanlig kort tid har udarbejdet en omfangsrig betænkning med gode forslag, men tilkendegiver samtidig, at betænkningen ikke udgør et tilfredsstillende grundlag for fremsættelse af lovforslag. Det anføres, at de manglende eventuelle ændringer af militær straffelov underbygger, at betænkningen er udarbejdet under for stort tidspres. I den forbindelse understreges vigtigheden af, at der afsættes mere tid og flere ressourcer til det lovforberedende arbejde.

Justitsministeriet finder, at betænkningen udgør et tilfredsstillende grundlag for et lovforslag. Derudover har Forsvarsministeriet oplyst, at der i forlængelse af udvalgsarbejdet er igangsat et analysearbejde for at afdække behovet for eventuelle ændringer af militær straffelov, samt at det under inddragelse af relevante myndigheder og i overensstemmelse med udvalgets anbefaling undersøges nærmere, om de foreslåede bestemmelser om krigsforbrydelser giver anledning til ændringer af militær straffelov.

Justitsministeriet har i øvrigt noteret sig synspunkterne.

2.2. Bemærkninger til de enkelte punkter i lovforslaget

2.2.1. Gennemførelsesmetode, placering af straffebestemmelserne m.v.

Advokatrådet tilslutter sig tilgangen, hvorefter de foreslåede bestemmelser på visse områder rækker videre end statuten for Straffedomstolen for derved at sikre, at Danmark selv vil kunne retsforfølge forbrydelserne i stedet for at skulle udlevere de ansvarlige til retsforfølgning ved Straffedomstolen. Derudover anbefales det, at der bringes mere klarhed over straffebestemmelsernes rækkevidde.

Danmarks Veteraner kvitterer for, at der med lovforslaget tages hensyn til, at dansk lovgivning giver mulighed for, at dansk militært personel kan retsforfølges ved danske domstole, så det ikke på grund af utilstrækkelig lovgivning bliver nødvendigt at lade militært personel strafforfølge ved Straffedomstolen.

Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder anser betænkningen for et vigtigt skridt i retning af at skabe større overblik og systematik i forbindelse med brugen af folkeret i dansk ret og hilser det velkomment, at indholdet af folkedrabsloven indarbejdes i straffeloven. Det anføres derudover, at det er vanskeligt at bestemme, hvornår der er tale om et folkedrab, hvorfor det anbefales, at dette spørgsmål uddybes yderligere, evt. med inddragelse af flere konkrete eksempler, som vejledning for danske domstole.

FN-forbundet anser det for overordentligt vigtigt for den internationale retsorden, at stater lovgivningsmæssigt er ajour med gældende globale standarder, og finder det positivt, at de omfattede forbrydelser samles i straffeloven. Det anføres derudover, at der bør etableres en fast procedure for at sikre, at dansk lovgivning er i overensstemmelse med det gældende retsgrundlag i Straffedomstolens statut.

Hjælp Voldsofre anfører, at det er en fordel for ofrene, at de omfattede forbrydelser samles i straffeloven, og at det er positivt, at de foreslåede bestemmelser tager udgangspunkt i Straffedomstolens statut, dog således at de på nogle punkter går videre for derved at tage højde for udviklingen i folkeretten.

Som det fremgår af pkt. 3.1.3, jf. pkt. 3.1.2, i de almindelige bemærkninger, finder Justitsministeriet det mest hensigtsmæssigt, at de foreslåede straffebestemmelser tager udgangspunkt i – men på visse punkter rækker videre end – indholdet af forbrydelserne i Straffedomstolens statut, navnlig henset til komplementaritetsprincippet, hvorefter Straffedomstolen har jurisdiktion over forbrydelserne i tilfælde af deltagerstaterne manglende evne eller vilje til at retsforfølge disse. Efter ministeriets opfattelse sikres det herved, at der ikke opstår en situation, hvor Danmark bliver forpligtet til at udlevere en dansk statsborger eller person med bopæl eller lignende fast ophold her i landet til retsforfølgning ved Straffedomstolen på grund af Danmarks manglende evne til retsforfølgning.

Efter Justitsministeriets opfattelse er de foreslåede bestemmelser, der generelt indeholder en forholdsvis høj detaljeringsgrad, affattet tilstrækkeligt klart og præcist. Som anført ovenfor er de foreslåede bestemmelser – under henvisning til komplementaritetsprincippet – desuden formuleret med udgangspunkt i Straffedomstolens statut.

Som det fremgår af pkt. 3.1.3, jf. pkt. 3.1.2, i de almindelige bemærkninger, vil praksis fra Straffedomstolen og andre internationale domstole i relevant omfang skulle indgå som fortolkningsbidrag ved fastlæggelsen af det nærmere indhold af de foreslåede bestemmelser. Ministeriet vil – i overensstemmelse med sædvanlig praksis – desuden løbende vurdere behovet for ændringer af bestemmelserne.

Justitsministeriet har på denne baggrund ikke foretaget ændringer af lovforslaget i anledning af ovennævnte høringssvar.

Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet) anfører, at det foreslåede kapitel 13 a deler en række centrale karakteristika med straffelovens kapitel 12 og 13, og at det i lyset heraf er bemærkelsesværdigt, at udvalget ikke har overvejet, om nogle af de særlige ordninger, der gælder for disse to kapitler, også bør finde anvendelse for de foreslåede bestemmelser. Der henvises til, at påtale efter de to øvrige kapitler sker under justitsministerens påbud, og at offentlig billigelse af en af de i kapitel 12 og 13 omhandlende forbrydelser generelt er særligt kriminaliseret, jf. straffelovens § 136, stk. 2.

Som det fremgår af pkt. 3.1.3 i de almindelige bemærkninger, finder Justitsministeriet ikke grundlag for i forhold til forbrydelserne i det nye kapitel at foreslå lovbestemmelser, der fraviger det almindelige udgangspunkt om, at offentlig påtale tilkommer politidirektøren. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og tortur, der i al væsentlighed kan straffes efter gældende dansk ret, samt folkedrab, ikke i dag er omfattet af en sådan lovbestemmelse om påtalekompetencen.

Justitsministeriet bemærker derudover, at spørgsmålet om kriminalisering af offentlig udtrykkelig billigelse af bestemte forbrydelser, jf. straffelovens § 136, stk. 2, bl.a. indebærer en afvejning mellem på den ene side hensynet til ytringsfriheden og på den anden side hensynet til, at man ikke offentligt skal kunne udtrykke sin tilslutning til de pågældende forbrydelser. Ministeriet finder ikke grundlag for at udvide straffelovens § 136, stk. 2, til

også at omfatte de foreslåede bestemmelser i det nye kapitel i straffeloven. Det bemærkes i den forbindelse, at § 136, stk. 2, i dag alene omfatter forbrydelser fra kapitel 12 og 13 (terrorisme m.v.) og ikke øvrige forbrydelser i straffeloven, herunder øvrige særdeles alvorlige forbrydelser. Det bemærkes også, at offentlig tilskyndelse til de forbrydelser, der er indeholdt i de foreslåede bestemmelser, efter omstændighederne vil kunne straffes efter straffelovens § 136, stk. 1.

Hjælp Voldsofre anfører, at der ikke er nævnt noget specifikt om samspillet mellem Den Internationale Straffedomstols Offerfond og det danske Erstatningsnævn og bemærker hertil, at det må være oplagt, at et offer for en forbrydelse omfattet af de nye bestemmelser kan søge erstatning for personskade hos Erstatningsnævnet.

Justitsministeriet bemærker, at Den Internationale Straffedomstols Offerfond har til formål at støtte og implementere programmer, der adresserer skader som følge af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og aggression. Offerfonden har mandat til dels at gennemføre domstolsbeordrede erstatninger, dels at yde fysisk, psykologisk og materiel støtte til ofre og deres familier. Der henvises i øvrigt til betænkningens side 31-32.

Justitsministeriet bemærker derudover, at staten yder erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved overtrædelse af bl.a. straffeloven, jf. offererstatningslovens § 1, stk. 1. Dette vil således også omfatte de foreslåede bestemmelser i det nye kapitel i straffeloven. Det bemærkes dog, at forbrydelsen som udgangspunkt skal være begået i den danske stat for at kunne berettige erstatning eller godtgørelse efter offererstatningsloven. Erstatning eller godtgørelse kan i særlige tilfælde ydes for skader, der forvoldes ved handlinger begået uden for den danske stat, jf. offererstatningslovens § 1, stk. 3 og 4. Det følger af offererstatningslovens § 7, stk. 1, at der ikke ydes erstatning i tilfælde af, at skaden dækkes af forsikringsydelser eller andre ydelser, der har karakter af virkelig skadeserstatning. Hvorvidt en eventuel udbetaling fra Straffedomstolens Offerfond vil udgøre en virkelig skadeserstatning må afgøres i det konkrete tilfælde.

Justitsministeriet har på denne baggrund ikke foretaget ændringer af lovforslaget i anledning af ovennævnte høringssvar.

European Center for Constitutional and Human Rights anfører, at der bør medtages en eksplicit bestemmelse, hvori det præciseres, at reglerne om funktionel immunitet ikke gælder for internationale forbrydelser, og henviser i den forbindelse til, at der i tysk ret er blevet tilføjet en sådan bestemmelse. Der henvises derudover til, at spørgsmålet om funktionel immunitet for internationale forbrydelser er under overvejelse hos FN's Folkeretskommission.

Udenrigsministeriet bemærker, at betænkningen på side 270 ff. behandler reglerne om funktionel immunitet, herunder drøftelserne i FN's Folkeretskommission samt ovennævnte tyske lovændring fra juni 2024. Det fremgår også, at de sædvaneretlige regler om funktionel immunitet er under udvikling.

Justitsministeriet bemærker derudover, at det følger af straffelovens § 12, at anvendelsen af straffelovens §§ 6-11 om dansk straffemyndighed begrænses ved de i folkeretten anerkendte undtagelser. Dette indebærer, at det – uden for traktatfæstede områder som eksempelvis Wienerkonventionen om diplomatiske forbindelser af 1961 – er de til enhver tid gældende sædvane-retlige regler om immunitet, der finder anvendelse, hvis spørgsmål om strafforfølgelse af fremmede staters repræsentanter for internationale forbrydelser måtte opstå i Danmark. Det er vurderingen, at denne reguleringsform giver den fornødne fleksibilitet til, at danske retshåndhævende myndigheder kan sikre effektiv retsforfølgelse af personer, der måtte have begået internationale forbrydelser, samtidig med at Danmarks internationale forpligtelser iagttages.

Justitsministeriet har på denne baggrund ikke foretaget ændringer af lovforslaget i anledning af ovennævnte høringssvar.

2.2.2. Aggressionsforbrydelser

Advokatrådet finder begrundelsen for kriminalisering af aggressionsforbrydelser velovervejet. Desuden finder Advokatrådet det velbegrundet, at dansk straffemyndighed over aggressionsforbrydelser vil være begrænset.

FN-forbundet er tilfredse med, at Danmark vil ratificere aggressionsforbrydelsen.

Hjælp Voldsofre er positive over for, at Danmark vil ratificere aggressionsforbrydelsen, og anfører, at ofre for vold vil hilse det velkomment, at Danmark i større grad forpligter sig til at samarbejde med Straffedomstolen.

Justitsministeriet har noteret sig synspunkterne.

Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet) anfører, at udvalget i betænkningens kapitel om magtanvendelsesforbuddet og aggression nedtoner adskillige væsentlige retlige problemstillinger, og at betænkningens analyser vedrørende en ratifikation af aggressionsforbrydelsen giver et forvrænget billede af retstilstanden. Det anføres, at dette ikke mindst gælder udvalgets antagelse om, at humanitær intervention må anses for undtaget fra aggressionsforbrydelsen, og det bemærkes, at det på det foreliggende grundlag ikke synes rimeligt at antage, at Straffedomstolen vil nå frem til et sådant resultat.

Udenrigsministeriet bemærker, at det følger af Straffedomstolens statut, at det er en betingelse for at pålægge en person strafferetligt ansvar, at en aggressionshandling udgør en »åbenbar« krænkelse af FN-pagten. Krigsforbrydelsesudvalgets vurdering som gengivet i betænkningen er, at humanitær intervention falder uden for dette tærskelkrav. Udvalget lægger bl.a. vægt på, at humanitær intervention efter sin karakter søger at fremme FN-pagtens respekt for og overholdelse af menneskerettigheder og derfor ikke er i »åbenbar« strid med FN-pagten. Det er Udenrigsministeriets vurdering, at beskrivelsen af retstilstanden vedrørende anvendelsesområdet for aggressionsforbrydelsen i relation til humanitær intervention er korrekt beskrevet i betænkningen.

Justitsministeriet har på denne baggrund ikke foretaget ændringer af lovforslaget i anledning af ovennævnte høringssvar.

2.2.3. Folkedrab

FN-forbundet finder, at det med fordel kan tilføjes i beskrivelsen af folkedrabsforbrydelsen på betænkningens side 171 ff., at ved sådanne forbrydelser skal hensigten primært være at nægte gruppen retten til at eksistere som gruppe.

Justitsministeriet bemærker, at det af beskrivelsen af folkedrab på betænkningens side 173 allerede fremgår, at forbuddet mod folkedrab søger at beskytte gruppens eksistens som sådan.

Justitsministeriet har på denne baggrund ikke foretaget ændringer af lovforslaget i anledning af ovennævnte høringssvar.

2.2.4. Forbrydelser mod menneskeheden

FN-forbundet anfører, at ordene »eller permanent« bør føjes til beskrivelsen af varighedskravet i tvangsforsvindinger som forbrydelse mod menneskeheden efter Straffedomstolens statut på betænkningens side 74, og henviser bl.a. til, at disse ord indgår i definitionen i tvangsforsvindingskonventionens artikel 2.

Udenrigsministeriet bemærker, at ordene »eller permanent« ikke ses at følge af tvangsforsvindingskonventionens artikel 2.

Som det fremgår af pkt. 3.4.4, jf. pkt. 3.4.3, i de almindelige bemærkninger, finder Justitsministeriet, at det foreslåede § 118 d, nr. 10, om tvangsforsvinning som forbrydelse mod menneskeheden ikke bør indeholde et varighedskrav.

Justitsministeriet har på denne baggrund ikke foretaget ændringer af lovforslaget i anledning af ovennævnte høringssvar.

2.2.5. Krigsforbrydelser

FN-forbundet er tilfredse med, at Danmark vil ratificere de resterende ti krigsforbrydelser, der er tilføjet i Straffedomstolens statut siden dens ikrafttrædelse. Det anføres, at det vil være mere korrekt, at formuleringen på betænkningens side 152 om krigsforbrydelser mod personer »Der er ikke en bestemmelse i statuten om slaveri« ændres til, at der ikke findes en »eksplicit artikel om slaveri«. Det anføres derudover, at der med fordel kunne redegøres mere samlet for, hvad der udgør en strafbar behandling af krigsfanger, herunder hvordan krigsfanger defineres, når der er tale om ikke-statslige aktører.

Justitsministeriet bemærker, at Straffedomstolens statut ikke indeholder en bestemmelse om slaveri, men alene en bestemmelse om slaveri som

forbrydelse mod menneskeheden samt bestemmelser om seksuelt slaveri som forbrydelse mod menneskeheden og krigsforbrydelse. Det på betænkningens side 152 anførte, der alene omhandler krigsforbrydelser, er således efter ministeriets opfattelse korrekt.

Det bemærkes derudover, at det fremgår af betænkningens side 356, at den foreslåede § 118 e om krigsforbrydelser mod personer samler de handlinger, som vil udgøre en strafbar behandling af beskyttede personer, hvilket bl.a. omfatter krigsfanger og ikke-statslige aktører, der ikke længere tager direkte del i fjendtlighederne. For en nærmere fremstilling om ikke-statslige aktørers status henvises til militærmanualens kapitel 12 om frihedsberøvelse i danske styrkers varetægt.

Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet) anfører, at det foreslåede § 118 e, stk. 3, definerer begrebet »beskyttet person« på en måde, der ikke flugter med opfattelsen i den humanitære folkeret.

Røde Kors anfører, at definitionen af »beskyttet person« i det foreslåede § 118 e, stk. 3, ikke bør forveksles med det mere snævre begreb »beskyttet person« i henhold til Genève-konventionerne. Det foreslås derfor, at betegnelsen »beskyttet person« ændres til »personer beskyttet af den humanitære folkeret«, eller at det som et alternativ tydeliggøres, at definitionen i den foreslåede bestemmelse adskiller sig fra definitionen i Genève-konventionerne.

Det bemærkes indledningsvis, at udvalget, som det fremgår af betænkningens side 145, har ønsket at finde frem til en generel definition af beskyttede personer, der skal gælde i alle typer af væbnet konflikt, og som samtidig er i overensstemmelse med den humanitære folkeret. På baggrund af høringsvarene fra Røde Kors og Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet) vedrørende definitionen af »beskyttede personer« og efter nærmere analyse findes definitionen i den foreslåede bestemmelse egnet til at skabe tvivl om etablerede begreber i den humanitære folkeret.

Den foreslåede bestemmelse er på den baggrund omformuleret, så det fremgår tydeligere, at den, i overensstemmelse med Krigsforbrydelsesudvalgets intention, vil omfatte alle typer af væbnet konflikt og samtidig vil omfatte alle beskyttede personer i den humanitære folkeret, hvad enten disse nyder generel eller særlig beskyttelse, herunder personer, der ikke eller ikke længere tager direkte del i fjendtlighederne,

civile, krigsfanger, sårede og syge eller skibbrudne, sanitets- og sundhedspersonel samt medicinsk og religiøst personel.

Røde Kors foreslår, at det i de indledende bestemmelser i lovudkastet gøres klart, at loven ikke nødvendigvis omfatter alle krigsforbrydelser, og at der kan opstå yderligere og bredere definitioner heraf. Det foreslås endvidere, at voldshandlinger eller trusler om vold, hvis primære formål er at sprede terror blandt civilbefolkningen, medtages i ordlyden af det foreslåede § 118 h, nr. 1, idet dette er en integreret del af forbuddet mod at angribe civile. Desuden foreslås det, at rækkefølgen i det foreslåede § 118 h, nr. 3, ændres, så bestemmelsen begynder med det mest generelle, det vil sige: »Angriber civile ejendomme eller genstande, inklusive bygninger, der anvendes til religion, uddannelse...«. Endelig foreslås det, at det fremgår, at forbrydelsen i det foreslåede § 118 g, nr. 2, ikke afhænger af anvendelsen af kendemærket eller emblemet, og at sådanne personer og **objekter** dermed er beskyttet som sådan, uanset om der er anvendt beskyttende kendetegn eller emblemer eller ej. Der henvises i den forbindelse til, at dette bl.a. understøttes af præambelparagraf 4 i 3. tillægsprotokol til Genèvekonventionerne.

Det bemærkes indledningsvis, at der med lovforslaget lægges op til en selvstændig kriminalisering af de krigsforbrydelser, hvorover Danmark er forpligtet til at have jurisdiktion i medfør af den humanitære folkeret. Det er vurderingen, at betænkningen med udgangspunkt i krigsforbrydelser omfattet af artikel 8 i Straffedomstolens statut, herunder de foreslåede § 118 h, nr. 1, og § 118 g, nr. 2, afspejler eksisterende krigsforbrydelser i medfør af gældende traktat- eller sædvaneret. I forhold til det foreslåede § 118 h, nr. 3, er ordlyden ændret som foreslået i høringssvaret, da det vil være en bedre lovteknisk opbygning af bestemmelsen. Ændringen vurderes ikke at have indholdsmæssig betydning.

Justitsministeriet bemærker endelig, at ministeriet er enig med udvalget, der på betænkningens side 55 tilkendegiver, at der sker en fortsat udvikling af folkeretten vedrørende internationale forbrydelser, samt at der er behov for løbende at sikre, at de vedtagne straffebestemmelser afspejler denne udvikling.

European Center for Constitutional and Human Rights anfører, at kravet om »udbredt, langvarig og alvorlig« skade på naturmiljøet, der »klart« overstiger den forventede konkrete og direkte militære fordel i det

foreslåede § 118 h, nr. 7, vil indebære en risiko for, at bestemmelsen fortolkes restriktivt. Det foreslås derfor, at de kumulative krav om »udbredt, langvarig og alvorlig« skade i stedet gøres alternative, eller at der alene stilles krav om »alvorlig« skade. Det foreslås endvidere, at kravet om, at skaden »klart« skal overstige den forventede militære fordel, fjernes.

Det bemærkes, at Krigsforbrydelsesudvalget, som det fremgår af betænkningens side 163-164, har overvejet, hvorvidt kriteriet om »udbredt, langvarig og alvorlig« skade bør medtages i det foreslåede § 118 h, nr. 7. Udvalget finder ikke grundlag for at antage, at kriteriet, der fungerer som et tærskelkrav, ikke gælder efter den folkeretlige sædvaneret. Udvalget finder det mest hensigtsmæssigt, at tærskelkravet fastholdes i den foreslåede bestemmelse, så ikke alle skader er omfattet af bestemmelsen.

Justitsministeriet har på denne baggrund ikke foretaget ændringer af lovforslaget i anledning af ovennævnte høringssvar.

2.2.6. Tidsmæssig gyldighed for forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser

Advokatrådet finder den foreslåede ordning i god overensstemmelse med hidtil gældende principper om straffebestemmelers tidmæssige gyldighed.

Danmarks Veteraner finder omvendt den foreslåede ordning retspolitisk betænkelig, idet der er tale om konturer af lovgivning med tilbagevirkende kraft. Det anføres, at der ikke er afgørende hensyn, der taler for denne tidsmæssige gyldighed, som det ellers er påkrævet, jf. Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet.

Det må efter Justitsministeriets opfattelse antages at have en ikke ubetydelig værdi for ofre og omverdenen, at tidligere begåede forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser kan straffes som sådanne.

Som det fremgår af pkt. 3.6.3, jf. pkt. 3.6.2, i de almindelige bemærkninger, vil det være en betingelse, at der konkret kan føres bevis for, at både de objektive og subjektive forudsætninger for straf efter både den straffebestemmelse, der var gældende på gerningstidspunktet, og den foreslåede nye bestemmelse er til stede. Derudover vil det være en betingelse, at handlingen udgjorde en forbrydelse mod menneskeheden eller

en krigsforbrydelse efter folkeretten på gerningstidspunktet. Endelig vil straffen ikke kunne blive strengere end efter den dagældende lovgivning.

Det er på denne baggrund Justitsministeriets vurdering, at det vil være forsvarligt at indføre den foreslåede ordning om tidsmæssig gyldighed af bestemmelserne om forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser.

Det er endvidere Justitsministeriets vurdering, at den foreslåede ordning er i overensstemmelse med artikel 7 om forbuddet mod straf med tilbagevirkende kraft i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Justitsministeriet har på denne baggrund ikke foretaget ændringer af lovforslaget i anledning af ovennævnte høringssvar.

2.2.7. Kommandoansvar for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser

Advokatrådet anfører, at anvendelsesområdet for kommandoansvaret fremstår uklart, og at det hidtil har været fast antaget i forbindelse med overvejelser om tilpasning af dansk strafferet til internationale forpligtelser, at straffelovens medvirkensregler har et så vidt anvendelsesområde, at der ikke tidligere har været behov for indførelse af særlige bestemmelser om udvidet medvirkensansvar. Det anføres derudover, at det vil være en nyskabelse i dansk strafferet, at kommandoansvaret vil omfatte uagtsomhed fra lederens side, og at det synes meget vanskeligt at forestille sig et tilfælde, hvor mistankegrundlaget for en udleveringssag alene vil være uagtsomhed. Det anføres endvidere, at de få tilfælde af kommandoansvar, der kendes fra praksis fra krigsforbryderdomstole og internationale tribunaler, i en dansk sammenhæng kunne have ført til domfældelse efter straffelovens almindelige regler om medvirkensansvar.

Danmarks Veteraner anfører, at det er betænkeligt, at den foreslåede bestemmelse om kommandoansvar også omfatter uagtsomhed, og henviser i den forbindelse til, at de operative forhold kan være af en sådan karakter, at det ikke forekommer retssikkerhedsmæssigt rimeligt at anlægge en sådan udvidet form for medvirkensansvar. I forlængelse heraf anføres det, at der fra statens side bør tilbydes en særlig processuel støttemulighed til alle veteraner, uanset de pågældendes position og ansvarsområde som udsendt i en given international mission.

Som det fremgår af pkt. 3.7.4, jf. pkt. 3.7.3, i de almindelige bemærkninger, vil den almindelige medvirkensregel i straffelovens § 23 efter Justitsministeriets vurdering ikke i alle tilfælde dække det samme indhold som artikel 28 om kommandoansvar i Straffedomstolens statut. Det bemærkes i den forbindelse også, at artikel 28 rækker videre, end hvad der ville gælde efter den almindelige medvirkensregel i § 23 i sager om overtrædelse af de foreslåede bestemmelser om folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser, ved også at omfatte visse tilfælde af uagtsomhed, jf. formuleringen »burde have vidst«. Et strafansvar efter den almindelige medvirkensregel i § 23 for overtrædelse bestemmelserne ville således kræve forsæt.

Henset til komplementaritetsprincippet, hvorefter Straffedomstolens har jurisdiktion over statuttens forbrydelser i tilfælde af deltagerstaternes manglende evne eller vilje til at retsforfølge, er det ministeriets opfattelse, at kommandoansvaret efter statuttens artikel 28 bør være fuldt omfattet af dansk ret, og den foreslåede bestemmelse om kommandoansvar vil sikre dette.

Justitsministeriet har på denne baggrund ikke foretaget ændringer af lovforslaget i anledning af ovennævnte høringsvar.

European Center for Constitutional and Human Rights anfører, at kravet om, at den underordnedes forbrydelse skal være »en følge af«, at lederen ikke har udøvet behørig kontrol over den underordnede, ikke bør medtages i den foreslåede § 118 j om kommandoansvar, da det er omstridt, hvorvidt dette krav om årsagssammenhæng gælder.

Justitsministeriet bemærker, at det fremgår af betænkningens side 186, at Krigsforbrydelsesudvalget har været opmærksomt på, at der i Straffedomstolens praksis er forskellige synspunkter på kravet om sammenhæng mellem den overordnedes og de underordnedes handlinger, men udvalget har alligevel valgt at medtage kravet i den foreslåede bestemmelse om kommandoansvar, bl.a. under henvisning til, at kravet fremgår af ordlyden af artikel 28 om kommandoansvar i Straffedomstolens statut, jf. herved formuleringen »som resultat af«. I den forbindelse bemærkes det i øvrigt, at der er medtaget et lignende krav i bestemmelsen om kommandoansvar i norsk ret.

Justitsministeriet har på denne baggrund ikke foretaget ændringer af lovforslaget i anledning af ovennævnte høringsvar.

2.2.8. Tortur

Danmarks Veteraner anfører, at udvalget med sin henvisning på betænkningens side 225 til Østre Landsrets dom af 6. juli 2006 i sag 239/2006 antyder, at der var rejst tiltalte efter de forkerte bestemmelser, hvorfor denne henvisning ikke findes retlig relevant.

FN-forbundet er tilfredse med, at definitionen af tortur i FN's torturkonvention nu indarbejdes i dansk straffelovgivning.

Justitsministeriet har noteret sig synspunkterne.

2.2.9. Ændringer af retsplejeloven, herunder beskikkelse af bistandsadvokat, brug af videoafhøring og hemmelig ransagning

Advokatrådet tilslutter sig de foreslåede ændringer af retsplejeloven for så vidt angår reglerne om bistandsadvokater og videoafhøring.

Hjælp Voldsofre er overordentligt tilfredse med, at der indføres hjemmel til, at der kan beskikkes bistandsadvokat til forurettede i sager om de omfattede forbrydelser, men anfører, at der samtidig bør åbnes op for, at forurettede får ret til flere samtaler og/eller samtaler af mere end én times varighed forud for anmeldelse. Derudover anføres det, at det kan overvejes, om ofre for aggressionsforbrydelser også bør have ret til bistandsadvokat, selv om ofrene for denne forbrydelse formentlig vil være en uspecifik, uafgrænset persongruppe.

Som det fremgår af bemærkningerne til § 1, nr. 3 (det foreslåede § 7, stk. 1, nr. 2, litra c, i straffeloven), er en aggressionsforbrydelse omfattet af den foreslåede § 118 b i sin karakter en forbrydelse, der er rettet mod en stat og ikke mod individer som sådan. Justitsministeriet finder derfor ikke grundlag for at indføre en ret til bistandsadvokat for ofre for forbrydelsen. Imidlertid vil der kunne beskikkes en bistandsadvokat, hvis der eksempelvis begås krigsforbrydelser som led i en aggressionsforbrydelse. Det bemærkes i øvrigt, at når særlige omstændigheder taler for det, kan retten efter anmodning beskikke en advokat til forurettede, selv om lovovertrædelsen ikke er omfattet af retsplejelovens § 741 a, stk. 1, jf. § 741 a, stk. 5.

3. Lovforslaget i forhold til betænkningens udkast til lovforslag

I forhold til det udkast til lovforslag i betænkningen, der har været i offentlig høring, indeholder det fremsatte lovforslag følgende indholdsmæssige ændringer:

- Det foreslåede § 118 e, stk. 3, om definitionen af »beskyttet person« er ændret på baggrund af høringssvarene fra Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet) og Røde Kors, så det tydeliggøres, at udtrykket vil omfatte de eksisterende kategorier af beskyttede personer i den humanitære folkeret.
- Det foreslåede § 118 h, nr. 3, om angreb på bygninger m.v. som krigsforbrydelse ved anvendelse af forbudte kampmetoder er ændret som følge af høringssvaret fra Røde Kors, så bestemmelsen indledes med det mere generelle, det vil sige »civile ejendomme eller genstande...«.
- Det er tilføjet i pkt. 3.1.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at der i forhold til forbrydelserne i det foreslåede nye kapitel om visse internationale forbrydelser ikke er fundet grundlag for at foreslå lovbestemmelser, der fraviger det almindelige udgangspunkt om, at offentlig påtale tilkommer politidirektøren.
- Det er præciseret i bemærkningerne til de foreslåede §§ 118 c-118 i om folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser, at en given handling vil kunne straffes efter de foreslåede bestemmelser i sammenstød med straffelovens terrorbestemmelser.
- Der er i pkt. 3.5.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger redegjort for, at forsamlingen af deltagerstater ved resolution af 26. november 2015 vedtog en ændring af Straffedomstolens statut, der indebærer, at artikel 124 ophæves. Artikel 124 giver en stat mulighed for ved sin tilslutning til statuten at erklære, at staten i en periode på syv år ikke godkender Straffedomstolens jurisdiktion med hensyn til krigsforbrydelser. Denne ophævelse er endnu ikke trådt i kraft, da det forudsætter ratifikation af 7/8 af statsparterne til statuten. I pkt. 3.5.4 er det angivet, at det tillige vil være hensigtsmæssigt at foretage dansk ratificering af resolutionen, og at regeringen derfor agter at ratificere denne.

Herudover er der foretaget visse mindre ændringer af sproglig, redaktionel og lovteknisk karakter.