



JUSTITSMINISTERIET

Dansk straffemyndighed

Betænkning om

Dansk straffemyndighed

**Afgivet af
Justitsministeriets Jurisdiktionsudvalg**

Betænkning nr. 1488

København 2007

Betænkning om Dansk straffemyndighed

Betænkning nr. 1488 /2007

Publikationen kan bestilles
via Justitsministeriets hjemmeside (www.jm.dk)
eller hos
Schultz Distribution
Herstedvang 12
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
schultz@schultz.dk

ISBN: 87-91851-33-5

ISBN: 87-918 5 1-34-3 (internet)

Tryk: Schultz Grafisk

Pris: Kr. 100.- pr. sæt inkl. moms

Indholdsfortegnelse:

Kapitel 1. Udvalgets nedsættelse og arbejde	11
1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium	11
1.2. Udvalgets arbejde	14
1.3. Udvalgets sammensætning	16
Kapitel 2. Sammenfatning af betænkningen	19
2.1. Oversigt over betænkningens indhold	19
2.2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og forslag	21
Kapitel 3. Jurisdiktionsbestemmelser baggrund og formål	25
3.1. Terminologi	25
3.2. Den strafferetlige forståelse af begrebet jurisdiktionskompetence	27
3.3. Hensynene bag strafferetlige jurisdiktionsbestemmelser	28
3.4. Jurisdiktionsbestemmelser i historisk sammenhæng	30
3.5. Samspejlet med udleveringslovgivningen	31
3.6. Samspejlet med spørgsmålet om loves territoriale udstrækning	34
3.7. Internationale tribunaler og domstoles jurisdiktionskompetence	35
Kapitel 4. Territorial- og virkningsprincippet	39
4.1. Straffelovens § 6	39
4.1.1. Straffelovens § 6, nr. 1	39
4.1.1.1. Landterritoriet	40
4.1.1.2. Søterritoriet	40
4.1.1.3. Lufterritoriet	49
4.1.2. Straffelovens § 6, nr. 2	49
4.1.2.1. Dansk fartøj	49
4.1.2.2. Folkeretligt anerkendt område	51
4.1.3. Straffelovens § 6, nr. 3	52
4.2. Straffelovens § 9	53
4.2.1. Baggrund	53
4.2.1.1. Drøftelserne forud for straffeloven af 1930	53
4.2.1.2. Straffeloven af 1930	55
4.2.2. Anvendelsesområde	56
4.2.2.1. Strafbarhed afhænger af en følge (1. led)	56
4.2.2.2. Strafbarhed påvirkes af en følge (2. led)	57
4.2.2.3. Indtrådte og tilsigtede følger	58
4.2.2.4. Relevante følger	58
4.3. Nærmere om lokalisering af gerningsstedet	61
Kapitel 5. Det aktive personalprincip	65
5.1. Straffelovens § 7	65
5.1.1. Straffelovens § 7, stk. 1	66
5.1.1.1. Baggrund	66
5.1.1.2. Tilknytningskravet	67
5.1.1.3. Handlinger på det åbne hav mv.	71
5.1.1.4. Handlinger på fremmed territorium – kravet om dobbelt strafbarhed	72
5.1.2. Straffelovens § 7, stk. 2	74
5.1.3. Straffelovens § 7, stk. 3	76
5.1.3.1. Anvendelsesområde	76
5.1.3.2. Fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed	77
5.1.3.3. Tilknytningskravet	78

5.2. Militær straffelov	79
5.3. Fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed i anden lovgivning	80
5.4. Danske straffebestemmelers gyldighedsområde	81
5.4.1. Eksterritorialitet	81
5.4.2. Fastlæggelse af straffebestemmelers gyldighedsområde	83
5.4.2.1. Straffeloven	83
5.4.2.2. Særlovgivningen	84
Kapitel 6. Beskyttelses- og universalprincippet	87
6.1. Straffelovens § 8	87
6.1.1. Baggrund	87
6.1.2. Straffelovens § 8, nr. 1	89
6.1.2.1. Forarbejder	89
6.1.2.2. § 8, nr. 1, 1. led	90
6.1.2.3. § 8, nr. 1, 2. led	91
6.1.3. Straffelovens § 8, nr. 2	92
6.1.3.1. § 8, nr. 2, 1. led	92
6.1.3.2. § 8, nr. 2, 2. led	96
6.1.4. Straffelovens § 8, nr. 3	96
6.1.5. Straffelovens § 8, nr. 4	98
6.1.6. Straffelovens § 8, nr. 5	99
6.1.6.1. Anvendelsesområde	99
6.1.6.2. Forarbejder	100
6.1.6.3. Retspraksis	101
6.1.6.4. Pinochet-sagen	101
6.1.7. Straffelovens § 8, nr. 6	105
6.1.8. Typeeksempler på konventionsbestemmelser om jurisdiktion	106
6.1.9. Særligt om FN's Sikkerhedsråds resolutioner	111
6.2. 1972-konventionen om overførsel af retsforfølgning	113
6.3. Militær straffelov	114
Kapitel 7. Anvendelig lovgivning	115
7.1. Baggrund	115
7.2. Straffelovens § 10, stk. 1	116
7.3. Straffelovens § 10, stk. 2	117
Kapitel 8. Forbud mod dobbelt retsforfølgning	121
8.1. Straffelovens § 10 a	121
8.1.1. Baggrund	121
8.1.2. Straffelovens § 10 a, stk. 1	123
8.1.3. Straffelovens § 10 a, stk. 2	125
8.1.4. Begrebet "samme handling"	126
8.2. Straffelovens § 10 b	132
Kapitel 9. Rettighedsfortabelse	135
9.1. Baggrund	135
9.2. Straffelovens § 11	136
9.3. Administrativ rettighedsfrakendelse	140
Kapitel 10. Straffemyndighed i forhold til forsøg og medvirken	141
10.1. Indledende bemærkninger	141
10.2. Forsøg/medvirken i udlandet – fuldbyrdelse i Danmark	141
10.2.1. Straffelovens § 9	141
10.2.2. Straffemyndighed på andet grundlag	143

10.3. Forsøg/medvirken i Danmark – fuldbyrdelse i udlandet	143
10.3.1. Problemstilling	143
10.3.1.1. Jurisdiktionsgrundlag	143
10.3.1.2. Eksterritorial gyldighed	144
10.3.1.3. Dobbelt strafbarhed	145
10.3.2. Retspraksis	146
10.3.3. Den juridiske litteratur	147
10.3.4. Lovforarbejder	150
10.3.4.1. 2003-lovændringen om kvindelig omskæring	150
10.3.4.2. Andre lovforarbejder	151
Kapitel 11. Straffemyndighed i forhold til internettet	153
11.1. Rækkevidden af territorial- og virkningsprincippet	153
11.1.1. Problemstilling	153
11.1.2. Kort om internettet	154
11.1.3. Brydensholt-udvalget	155
11.1.4. Straffelovrådet	157
11.1.5. Drøftelserne i den juridiske litteratur	158
11.2. Straffemyndighed på andet grundlag	163
Kapitel 12. Straffemyndighed i forhold til juridiske personer	165
12.1. Indledende bemærkninger	165
12.2. Betænkning nr. 1289/1995	166
12.3. Retspraksis	166
12.4. Den juridiske litteratur	167
12.5. Nærmere om lokalisering af gerningsstedet	168
12.5.1. Afgrænsning af problemstillingen	168
12.5.2. Stedlig tilknytning til både udlandet og Danmark	168
12.5.2.1. Hjemsted i udlandet – kun handlinger i Danmark	168
12.5.2.2. Hjemsted i Danmark – kun handlinger i udlandet	169
12.5.2.3. Særligt om undladelser	170
12.5.2.4. Tillige eller udelukkende lokalisering til hjemstedslandet?	170
12.5.2.5. Dobbelt strafbarhed	171
12.5.3. Kun stedlig tilknytning til udlandet	171
Kapitel 13. Folkeretlige rammer for straffemyndighed	173
13.1. Straffelovens § 12	173
13.2. Territorialprincippet	175
13.2.1. Statsimmunitet	176
13.2.2. Diplomater og andre statsrepræsentanternes immunitet	176
13.2.3. Internationale organisationer	178
13.2.4. Princippet om uskadelig passage	178
13.3. Det aktive personalprincip	179
13.3.1. Kravet om dobbelt strafbarhed	179
13.3.2. Personalthøjhed over personer, der alene er bosat i Danmark	180
13.4. Beskyttelsesprincippet	181
13.5. Det passive personalprincip	181
13.6. Universalprincippet	182
13.7. Repræsentationsprincippet	183
13.8. Retsforfølgning af forsøg rettet mod fuldbyrdelse i et andet land	183
13.9. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	185
Kapitel 14. Udenlandsk ret	187
14.1. Norge	187

14.1.1. Gældende regler	187
14.1.2. Ny straffelov	189
14.2. Sverige	197
14.2.1. Gældende regler	197
14.2.2. Udkast til nye jurisdiktionsbestemmelser	200
14.3. Finland	210
14.4. Tyskland	214
14.5. Storbritannien	215
14.6. Frankrig	216
14.7. Nederlandene	217
14.8. Østrig	218
Kapitel 15. Overvejelser om territorial- og virkningsprincippet	221
15.1. Udvalgets overvejelser om territorialprincippet	221
15.1.1. Straffelovens § 6, nr. 1	221
15.1.2. Straffelovens § 6, nr. 2 og 3	221
15.1.2.1. Dansk fartøj	221
15.1.2.2. Folkeretligt anerkendt område	225
15.2. Udvalgets overvejelser om virkningsprincippet	227
15.2.1. Indledende bemærkninger	227
15.2.2. Straffemyndighed, når følgen indtræder i Danmark	229
15.2.2.1. Forsæt til følgens indtræden i Danmark	229
15.2.2.2. Følgen indtrædt i Danmark ved uagtsomhed	229
15.2.2.3. Følgen indtrædt i Danmark ved en tilfældighed	230
15.2.2.4. Sammenfatning	233
15.2.3. Straffemyndighed, når følgen ikke indtræder i Danmark	234
15.2.4. Straffemyndighed, når handlingens strafbarhed afhænger af en følge	234
15.2.5. Straffemyndighed, når handlingens strafbarhed påvirkes af en følge	235
15.2.6. Relevante følger	237
15.2.7. Overvejelser om et særligt dobbelt strafbarhedskrav	239
15.3. Udvalgets overvejelser om lokalisering af lovovertrædelser	240
15.3.1. Handlinger	240
15.3.2. Undladelser	241
Kapitel 16. Overvejelser om det aktive personalprincip	243
16.1. Indledende bemærkninger	243
16.2. Afgrænsning af den relevante personkreds	245
16.2.1. Danske statsborgere	245
16.2.2. Personer, der ikke er danske statsborgere	246
16.2.2.1. Problemstilling	246
16.2.2.2. Nærmere om tilknytningskravet	247
16.2.2.3. Typetilfælde	249
16.2.3. Tilstedeværelse i Danmark – straffelovens § 7, stk. 2	254
16.2.3.1. Nordiske statsborgere mv.	254
16.2.3.2. Andre udlændinge	254
16.3. Nærmere om tidspunktet for tilknytningen til Danmark	256
16.4. Kravet om dobbelt strafbarhed	259
16.4.1. Indledende bemærkninger	259
16.4.2. Yderligere fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed?	261
16.4.2.1. Afvejning	261
16.4.2.2. Internt dansk anliggende	262
16.4.2.3. Andre tilfælde	265

Kapitel 17. Overvejelser om beskyttelses- og universalprincippet	271
17.1. Indledende bemærkninger	271
17.2. Beskyttelsesprincippet (realprincippet)	271
17.2.1. Straffelovens § 8, nr. 1	272
17.2.2. Straffelovens § 8, nr. 2	273
17.3. Det passive personalprincip – straffelovens § 8, nr. 3	275
17.3.1. Handlinger foretaget uden for folkeretligt anerkendt statsområde	275
17.3.2. Handlinger foretaget inden for folkeretligt anerkendt statsområde	277
17.3.2.1. Udvidelse af det passive personalprincip?	277
17.3.2.2. Afvejning	279
17.3.2.3. Udvalgets forslag	281
17.3.3. Krav om dobbelt strafbarhed?	282
17.3.4. Særligt om tvangsægteskab	284
17.3.5. Ændring af personkredsen omfattet af det passive personalprincip	286
17.4. Universalprincippet	287
17.4.1. Straffelovens § 8, nr. 4	288
17.4.2. Straffelovens § 8, nr. 5	289
17.4.2.1. Pligt til retsforfølgning efter mellemfolkelig overenskomst?	289
17.4.2.2. Nærmere om de omfattede internationale forpligtelser	290
17.4.2.3. FN-sikkerhedsrådsresolutioner eller folkeretlige sædvaner	291
17.4.2.4. Folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser mv.	293
17.4.2.5. Den norske model for universel straffemyndighed	299
17.4.3. Straffelovens § 8, nr. 6	301
Kapitel 18. Overvejelser om anvendelig lovgivning	303
18.1. Udvalget overvejelser om straffelovens § 10, stk. 1	303
18.2. Udvalget overvejelser om straffelovens § 10, stk. 2	303
Kapitel 19. Overvejelser om forbudet mod dobbelt retsforfølgning	307
19.1. Indledende bemærkninger	307
19.2. Udvalgets overvejelser om behov for ændring af straffelovens § 10 a	307
19.2.1. Problemstilling	307
19.2.2. Spørgsmålet om ”samme handling”	308
19.2.3. Relevante udenlandske afgørelser	310
19.2.3.1. Udenlandske domme omfattet af konventioner mv.	310
19.2.3.2. Andre udenlandske domme	312
19.2.4. Undtagelser fra ne bis in idem	313
19.2.4.1. Udenlandske domme om handlinger begået i Danmark mv.	313
19.2.4.2. Ne bis in idem i sager om kvindelig omskæring mv.?	314
19.2.4.3. Genoptagelse	316
19.2.4.4. Ordre public mv.	316
19.2.4.5. Kun domme?	317
19.3. Udvalgets overvejelser om straffelovens § 10 b	318
Kapitel 20. Overvejelser om rettighedsfortabelse	319
20.1. Indledende bemærkninger	319
20.2. Udvalgets overvejelser om udenlandske afgørelses negative retskraft	319
20.3. Behov for ændringer af personkredsen omfattet af straffelovens § 11?	323
Kapitel 21. Overvejelser om forsøg og medvirken	325
21.1. Indledende bemærkninger	325
21.2. Forudsætning for straf for forsøg og medvirken med tilknytning til udlandet	325
21.3. Forsøg/medvirken i udlandet – fuldbyrdelse i Danmark	326
21.4. Forsøg/medvirken i Danmark – fuldbyrdelse i udlandet	327

21.4.1. Straffemyndighed på grundlag af straffelovens § 6	327
21.4.2. Krav om dobbelt strafbarhed?	330
21.4.3. Krav om dansk indfødsret eller anden særlig tilknytning til Danmark?	332
21.4.4. Andre begrænsninger	333
21.4.5. Sammenfatning	335
21.4.6. Mindretalsudtalelse	336
21.5. Behov for særlige lovbestemmelser?	340
Kapitel 22. Overvejelser om internettet	343
22.1. Indledende bemærkninger	343
22.2. Lovovertrædelser begået fra Danmark	344
22.2.1. Virusangreb, hacking, fremsendelse af mails med ulovligt indhold mv.	344
22.2.2. Tilgængeliggørelse af ulovligt materiale (informationsforbrydelser)	345
22.3. Lovovertrædelser begået fra udlandet	345
22.3.1. Virusangreb, hacking, fremsendelse af mails med ulovligt indhold mv.	345
22.3.2. Tilgængeliggørelse af ulovligt materiale (informationsforbrydelser)	347
22.3.2.1. Afgrænsning af problemstillingen	347
22.3.2.2. Straffelovens § 6 eller § 9	348
22.3.2.3. Nærmere om rækkevidden af virkningsprincippet	349
22.3.3. Straffemyndighed på andet grundlag	350
22.3.4. Danmark som "transitland"	351
22.4. Behov for særlige lovbestemmelser?	351
Kapitel 23. Overvejelser om juridiske personer	353
23.1. Indledende bemærkninger	353
23.2. Lokalisering af lovovertrædelser i forhold til juridiske personer	355
23.2.1. Afgrænsning af problemstillingen	355
23.2.2. Lokalisering til både handlingsland og hjemstedsland?	355
23.2.3. Kun lokalisering til hjemstedslandet?	357
23.2.4. Kun lokalisering til handlingslandet?	357
23.2.5. Særligt om undladelser	358
23.2.6. Sammenfatning	359
23.3. Behov for særlige lovbestemmelser?	361
23.3.1. Lokalisering	361
23.3.2. Dobbelt strafbarhed	362
Kapitel 24. Overvejelser om straffelovens § 12	367
Kapitel 25. Lovudkast med bemærkninger	369
25.1. Lovudkast	369
25.2. Almindelige bemærkninger	375
25.3. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser	379
Bilag	401

Kapitel 1. Udvalgets nedsættelse og arbejde

1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Justitsministeriet besluttede den 11. juni 2002 at nedsætte et jurisdiktionsudvalg. Udvalgets kommissorium lyder således:

”1. Indledning

Justitsministeriet har besluttet at nedsætte et jurisdiktionsudvalg.

Udvalget vil have til opgave at foretage en gennemgang af straffelovens bestemmelser om straffemyndighed (jurisdiktion) med henblik på at vurdere, hvorvidt der kan være behov for at foretage ændringer i disse bestemmelser.

2. De gældende regler

Straffelovens §§ 6-9 indeholder almindelige bestemmelser om, under hvilke betingelser en strafbar handling hører under dansk straffemyndighed (jurisdiktion). Disse bestemmelser afgrænser således, hvilke straffesager der kan pådømmes ved danske domstole.

Dansk straffemyndighed omfatter bl.a. handlinger foretaget i den danske stat, jf. straffelovens § 6, nr. 1 (territorialitetsprincippet). Det gælder også, hvis blot en del af den strafbare virksomhed er foretaget her i landet.

Handlingen kan tillige være undergivet dansk straffemyndighed, hvis den uden at være foretaget i Danmark har haft virkning her i landet, jf. straffelovens § 9 (virkningsprincippet).

Hvis den kriminelle handling hverken for så vidt angår handling eller virkning har nogen tilknytning til det danske territorium, kan der i stedet være dansk straffemyndighed efter straffelovens § 7. I så fald er det normalt en betingelse, at gerningsmanden er dansk statsborger eller er bosat her i landet, og at handlingen er strafbar både efter gerningsstedets lov og dansk lov (dobbelt strafbarhed). Bestemmelsen finder endvidere anvendelse med hensyn til handlinger begået i udlandet af en person, som er statsborger eller er bosat i et af de andre nordiske lande, og som opholder sig i Danmark.

De nævnte bestemmelser suppleres af straffelovens § 8. Efter denne bestemmelse er der bl.a. dansk straffemyndighed i forhold til handlinger i udlandet uanset andre tilknytningsmomenter, ”når handlingen er omfattet af mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning”, jf. straffelovens § 8, nr. 5.

Straffelovens bestemmelser i §§ 6-8 begrænses ved de i folkeretten anerkendte undtagelser, jf. straffelovens § 12. Det har bl.a. betydning med hensyn til strafferetlig immunitet for diplomater, statsoverhoveder mv.

3. Baggrund

Den internationale udvikling med den voldsomt øgede rejseaktivitet henover landegrænserne og den almindelige internationalisering har medført, at der i de senere år på en række punkter har været rejst spørgsmål om, hvorvidt de gældende bestemmelser om dansk straffemyndig-

hed er tidssvarende. I det følgende nævnes nogle af de spørgsmål, som der i den forbindelse er blevet peget på:

3.1. Et af de spørgsmål, der er blevet rejst, vedrører rækkevidden af begrebet "bosat" i straffelovens § 7 – det vil sige, hvilken længde og karakter et ophold i Danmark skal have for, at der i medfør af straffelovens § 7 er dansk straffemyndighed for handlinger, som vedkommende udlænding har begået i udlandet. I praksis har det bl.a. givet anledning til overvejelser, hvorvidt der efter den nævnte bestemmelse er dansk straffemyndighed for udlandshandlinger begået af udlændinge, som opholder sig i Danmark på såkaldt "tålt ophold" (udlændinge, som har undladt at efterkomme et påbud om at udrejse af landet, og som fortsat opholder sig her i landet, fordi de pågældende på grund af risikoen for forfølgelse ikke kan tvangsudsendes til hjemlandet).

3.2. Et andet spørgsmål, der i de senere år er blevet stadig mere relevant i relation til udstrækningen af dansk straffemyndighed, er fastlæggelsen af, hvor en strafbar handling finder sted.

Navnlig kan der opstå særlige spørgsmål om lokalisering af en forbrydelse i tilfælde, hvor forbrydelsen er begået ved anvendelse af Internettet. Det gælder f.eks., hvis strafbart materiale på en dansk hjemmeside ligger på en web-server, som fysisk er placeret i et andet land, og som drives af en Internet-leverandør i et tredje land.

Endvidere kan der bl.a. være anledning til at overveje en række spørgsmål om anvendelsen af reglerne om dansk straffemyndighed i forhold til lovovertrædelser begået af juridiske personer (selskaber mv.) – herunder spørgsmålet om, hvor en lovovertrædelse begået i udlandet af en ansat person skal lokaliseres i forhold til den juridiske person i Danmark (arbejdsgiveren), som eventuelt også kan gøres ansvarlig for lovovertrædelsen.

3.3. Afgrænsningen af dansk straffemyndighed kan give anledning til særlige overvejelser i relation til forsøgs- og medvirkenshandling.

Det må således efter de gældende regler anses for tvivlsomt, i hvilket omfang en i Danmark foretaget strafbar forsøgs- eller medvirkenshandling er undergivet dansk straffemyndighed, hvis forsøgs- eller medvirkenshandlingen relaterer sig til forhold, som (skal) begås i et andet land, hvor forholdet ikke er strafbart. Som eksempel kan nævnes medvirken på dansk grund til seksuel udnyttelse af mindreårige, der skal finde sted i et land, hvor den pågældende handling er straffri.

3.4. Ligesom i mange andre lande gælder der som udgangspunkt efter de danske regler om straffemyndighed et princip om såkaldt "dobbelt strafbarhed". Det vil sige, at en handling begået i udlandet – for at være omfattet af dansk straffemyndighed – som udgangspunkt skal være strafbar både efter dansk ret og efter lovgivningen i det pågældende andet land.

Der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt der eventuelt vil være anledning til i et vist yderligere omfang at fravige princippet om dobbelt strafbarhed i forhold til, hvad der følger af de gældende regler om dansk straffemyndighed. Spørgsmålet er bl.a. blevet rejst i relation til tilfælde, hvor herboende forældre bringer et barn til udlandet med henblik på omskæring i et land, hvor indgrebet ikke anses for strafbart. Ligeledes har det i den offentlige debat været foreslået at fravige princippet om dobbelt strafbarhed i relation til seksuel udnyttelse af børn i udlandet ("sex-turisme") med henblik på at muliggøre retsforfølgning i Danmark af danskere, som i udlandet foretager seksuel udnyttelse af mindreårige på en måde, som i det pågældende andet land ikke straffes.

Spørgsmålet om, hvorvidt der i visse tilfælde kan være anledning til i videre omfang end hidtil at fravige det almindelige princip om dobbelt strafbarhed, har også været rejst i forbindelse med Danmarks deltagelse i det internationale strafferetlige samarbejde. Danmark har – i lighed med en række andre lande – i flere af de internationale aftaler om strafferetligt samarbejde, som Danmark har tilsluttet sig, taget et forbehold, der f.eks. kan gå ud på at begrænse forpligtelsen til at have dansk straffemyndighed til tilfælde, hvor et krav om dobbelt strafbarhed er opfyldt. I det omfang det almindelige princip om dobbelt strafbarhed fraviges, vil det således indebære, at der ikke længere er behov for at tage sådanne forbehold.

3.5. I forbindelse med spørgsmål om afgrænsningen af straffemyndighed kan der efter Justitsministeriets opfattelse også være anledning til nærmere at overveje, om det forhold, at en forbrydelse begås mod en dansk statsborger i udlandet, eventuelt bør være tilstrækkeligt til i visse situationer at skabe dansk straffemyndighed. Efter de gældende regler er det således som udgangspunkt kun muligt ved danske domstole at retsforfølge en person, der f.eks. har dræbt en dansk statsborger i udlandet, hvis gerningsmanden er dansk statsborger eller bosat i Danmark.

3.6. Ikke mindst i takt med den øgede internationalisering kan der også rejses spørgsmål om, hvordan nationale og internationale regler bør udformes med henblik på i videst muligt omfang at sikre retsforfølgning af personer, som har begået alvorlige forbrydelser som f.eks. krigsforbrydelser eller tortur.

Således var spørgsmålet om rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i henhold til FN's torturkonvention af 10. december 1984 og dermed straffelovens § 8, nr. 5, til overvejelse i en sag om eventuel iværksættelse af strafferetlig efterforskning med henblik på at søge Chile's tidligere præsident Augusto Pinochet udleveret til strafforfølgning i Danmark. Anklagemyndigheden fandt, at der ikke ville være dansk straffemyndighed, og at der derfor ikke her i landet kunne rejses tiltale mod den tidligere chilenske præsident for krænkelser af FN's torturkonvention.

3.7. På den anførte baggrund har Justitsministeriet besluttet, at der skal foretages en gennemgang af de gældende bestemmelser om dansk straffemyndighed i straffeloven – som ikke siden vedtagelsen af straffeloven af 1930 har været genstand for en samlet revision – med henblik på at vurdere, i hvilket omfang der bl.a. i lyset af den internationale udvikling kan være anledning til at foretage ændringer af disse bestemmelser.

Justitsministeriet har derfor besluttet at nedsætte et jurisdiktionsudvalg, der skal behandle disse spørgsmål.

Udgangspunktet for udvalgets overvejelser må i overensstemmelse med det ovenfor anførte bl.a. være, at der i visse sammenhænge formentlig kan være anledning til at udvide dansk straffemyndighed.

En sådan udvidelse må selvsagt ske inden for de grænser, der sættes af de almindelige folkeretlige regler, herunder f.eks. med hensyn til udenlandske statsoverhoveders immunitet. Ligeledes forudsættes det, at udvalgets overvejelser og forslag om eventuelt at udvide dansk straffemyndighed sker under iagttagelse af det grundlæggende princip, at straffesager også fremover som overvejende udgangspunkt kun bør gennemføres i Danmark, hvis lovovertrædelsen har en særlig personel eller territorial tilknytning her til landet. Det bør i den forbindelse også indgå i udvalgets overvejelser, at straffesager så vidt muligt bør gennemføres ved en domstol på det sted, hvor der på grund af vidners og andet bevismaterialers tilstedeværelse er bedst udsigt til en forsvarlig gennemførelse af sagen.

Særligt for så vidt angår behovet for at udvide dansk straffemyndighed i forhold til udlændinges handlinger foretaget i udlandet – bl.a. med henblik på at undgå, at Danmark kan være et "fristed" for udlændinge, som har begået alvorlig kriminalitet i udlandet – bør dette spørgsmål endvidere vurderes i lyset af, at der er oprettet en permanent international straffedomstol med kompetence til at pådømme en række grove, internationale forbrydelser.

4. Kommissorium

Jurisdiktionsudvalget har til opgave at foretage en generel gennemgang af straffelovens bestemmelser om dansk straffemyndighed (jurisdiktion).

I tilknytning hertil skal udvalget på den anførte baggrund vurdere, hvorvidt der kan være behov for at foretage ændringer i dansk rets almindelige bestemmelser om straffemyndighed. I det omfang udvalget finder, at der er behov for at ændre de gældende bestemmelser, anmodes udvalget om at udarbejde et lovudkast.

Det forudsættes, at udvalget i fornødent omfang inddrager oplysninger om retstilstanden i andre lande, herunder i de øvrige nordiske lande.

Medlemmerne af udvalget udpeges af justitsministeren i overensstemmelse med det, der er anført i pkt. 5 umiddelbart nedenfor.

5. Udvalgets sammensætning

Rigsadvokat Henning Fode (formand)

1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Dommerforeningen

1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Advokatrådet

1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Politimesterforeningen

1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Foreningen af Statsadvokater

1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Rigsadvokaten

2 repræsentanter fra universiteterne

1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Udenrigsministeriet

1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Dansk Røde Kors

1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Institut for Menneskerettigheder

1 repræsentant for Justitsministeriet

Sekretariat:

Sekretariatsfunktionen varetages af Justitsministeriet i samarbejde med Rigsadvokaten."

1.2. Udvalgets arbejde

Efter Justitsministeriets anmodning afgav udvalget den 25. februar 2003 en udtalelse om Justitsministeriets udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Kvindelig omskæring). Hovedformålet med dette lovudkast var at gøre det muligt at straffe danske statsborgere og herboende udlændinge, som i udlandet foretager eller medvirker til

at foretage omskæring af piger og unge kvinders ydre kønsorganer, selv om den pågældende handling ikke er strafbar efter lovgivningen i det land, hvor handlingen er foretaget. Med henblik herpå indeholdt lovudkastet bl.a. en ændring af straffelovens regler om dansk straffemyndighed, således at det almindelige krav om dobbelt strafbarhed for handlinger, der er foretaget i udlandet, ikke skulle gælde ved kvindelig omskæring.

Justitsministeren fremsatte den 12. marts 2003 lovforslag nr. L 183 om ændring af straffeloven og udlændingeloven (Kvindelig omskæring). Jurisdiktionsudvalgets udtalelse vedrørende lovudkastet er medtaget som bilag til lovforslaget.

Det pågældende lovforslag blev vedtaget som lov nr. 386 af 28. maj 2003 og medførte bl.a. indsættelse af den særlige jurisdiktionsbestemmelse i straffelovens § 7, stk. 3, hvorefter der ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed ved kvindelig omskæring. Loven trådte i kraft den 31. maj 2003.

Den 10. marts 2005 anmodede justitsministeren Jurisdiktionsudvalget om at færdiggøre sine overvejelser inden den 1. februar 2006. Om baggrunden herfor henviste justitsministeren til, at regeringen finder, at det i Danmark bl.a. bør være muligt at straffe danskere, som i udlandet foretager seksuel udnyttelse af mindreårige, jf. regeringsgrundlaget ”Nye mål” fra februar 2005. I regeringsgrundlaget er det anført, at regeringen ønsker at sikre, at straffelovens bestemmelser om dansk straffemyndighed (jurisdiktion) er indrettet således, at der er de nødvendige redskaber til at sætte ind over for denne type kriminalitet. Regeringen ønsker at fremsætte lovforslag på området i folketingsåret 2005/06.

Ved brev af 6. oktober 2005 erklærede justitsministeren sig indforstået med, at Jurisdiktionsudvalget afgav en delbetænkning om spørgsmålet om ”sex-turisme” og dobbelt strafbarhed i forbindelse hermed inden den 1. februar 2006. Udvalget afgav herefter i februar 2006 delbetænkning nr. 1470 om dansk straffemyndighed i forhold til seksuel udnyttelse af børn i udlandet.

Justitsministeren fremsatte den 29. marts 2006 lovforslag nr. L 200 om ændring af straffeloven (Dansk straffemyndighed i forhold til seksuel udnyttelse af børn i udlandet).

Det pågældende lovforslag blev vedtaget som lov nr. 540 af 8. juni 2006 og medførte bl.a. ændring af den særlige jurisdiktionsbestemmelse i straffelovens § 7, stk. 3, således at der heller ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed ved en række tilfælde af seksuel udnyttelse af børn. Loven trådte i kraft den 9. juni 2006.

Med afgivelse af denne (hoved)betænkning afslutter udvalget sit arbejde med gennemgangen af straffelovens bestemmelser om straffemyndighed. Udvalget har afholdt 25 møder.

1.3. Udvalgets sammensætning

Jurisdiktionsudvalget har ved afgivelsen af denne betænkning haft følgende sammensætning:

Rigsadvokat Henning Fode (formand)
Højesteretsdommer Poul Dahl Jensen, ad hoc udpeget af Justitsministeriet
Landsdommer Elisabeth Mejnertz, Dommerforeningen
Advokat Jakob Lund Poulsen, Advokatrådet
Chefanklager Claus Nørøxe, Foreningen af Politidirektører i Danmark
Statsadvokat Birgitte Vestberg, Foreningen af Statsadvokater
Professor, lic.jur. Gorm Toftegaard Nielsen, Århus Universitet
Professor, dr. jur. Frederik Harhoff, Syddansk Universitet
Specialkonsulent David Kendal, Udenrigsministeriet
Advokat Tyge Trier, Dansk Røde Kors
Afdelingsleder Birgitte Kofod Olsen, Institut for Menneskerettigheder
Kontorchef Ole Hasselgaard, Justitsministeriet

Udenrigsministeriet var ved udvalgets nedsættelse repræsenteret af ministerråd Julie Rechnagel. Den 26. november 2003 indtrådte kontorchef Peter Taksøe-Jensen som medlem af udvalget i stedet for Julie Rechnagel. Peter Taksøe-Jensen blev den 3. maj 2006 afløst af specialkonsulent David Kendal.

Justitsministeriet var ved udvalgets nedsættelse repræsenteret af fungerende kontorchef Anne Kristine Axelsson. Den 22. august 2005 indtrådte konsulent Helle Hübertz Krogsøe som medlem af udvalget i stedet for Anne Kristine Axelsson. Helle Hübertz Krogsøe blev den 3. maj 2006 afløst af kontorchef Ole Hasselgaard.

Dansk Røde Kors var ved udvalgets nedsættelse repræsenteret af lektor Lars Adam Rehof. Den 18. februar 2004 indtrådte advokat Tyge Trier som medlem af udvalget i stedet for Lars Adam Rehof.

Som sekretær for Jurisdiktionsudvalget har fungeret fuldmægtig Lennart Houmann (indtil den 31. august 2003), fuldmægtig Jeanie Sølager Bigler (fra den 1. september 2003 til den 31. august 2006) og fuldmægtig Carsten Kristian Vollmer (fra den 1. september 2006).

København, juni 2007

Henning Fode (formand)
Frederik Harhoff
Ole Hasselgaard
Poul Dahl Jensen
David Kendal
Elisabeth Mejnertz

Gorm Toftegaard Nielsen
Claus Nørøxe
Birgitte Kofod Olsen
Jakob Lund Poulsen
Tyge Trier
Birgitte Vestberg

Carsten Kristian Vollmer

Kapitel 2. Sammenfatning af betænkningen

2.1. Oversigt over betænkningens indhold

2.1.1. I denne betænkning behandles spørgsmålet om grundlaget for dansk straffemyndighed (jurisdiktion). Betænkningen omhandler således navnlig spørgsmålet om, hvilken tilknytning et strafbart forhold skal have til Danmark, for at danske domstole kan behandle straffesagen.

Kapitel 3 indeholder en generel beskrivelse af jurisdiktionsbestemmelser baggrund og formål.

Gældende ret er beskrevet nærmere i kapitel 4-13, mens kapitel 14 indeholder oplysninger om retsstillingen i en række andre lande.

Udvalgets overvejelser er gengivet i kapitel 15-24, mens kapitel 25 indeholder udvalgets lovudkast med bemærkninger.

De gældende bestemmelser i straffelovens §§ 6-12 er gengivet i bilaget til betænkningen.

2.1.2. Efter gældende ret er handlinger begået i Danmark undergivet dansk straffemyndighed, jf. straffelovens § 6 om territorialprincippet. Selv om en handling ikke er foretaget i Danmark, kan handlingen alligevel være undergivet dansk straffemyndighed, hvis den har haft virkning her i landet, jf. straffelovens § 9 om virkningsprincippet. I *kapitel 4* beskrives gældende ret om dansk straffemyndighed på grundlag af territorial- og virkningsprincippet, mens *kapitel 15* indeholder udvalgets overvejelser herom.

Hvis den kriminelle handling hverken for så vidt angår handling eller virkning har nogen tilknytning til det danske territorium, kan der i stedet være dansk straffemyndighed efter straffelovens § 7 om handlinger foretaget uden for den danske stat (udlands-handlinger) af personer med tilknytning til Danmark i form af statsborgerskab eller bopæl mv. (det aktive personalprincip). Det er normalt en betingelse, at handlingen er strafbar både efter gerningsstedets lov og efter dansk lov (dobbelt strafbarhed). Nedenfor i *kapitel 5* beskrives gældende ret om dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip, mens *kapitel 16* indeholder udvalgets overvejelser herom. I

tilknytning til beskrivelsen af gældende ret redegøres nærmere for spørgsmålet om danske straffebestemmelseres gyldighedsområde.

Ovennævnte jurisdiktionsgrundlag suppleres af straffelovens § 8, hvorefter der, uanset om gerningsmanden har tilknytning til Danmark, er dansk straffemyndighed for en række udlandshandlinger, der krænker særlige danske interesser (beskyttelsesprincippet), er rettet mod personer med dansk tilknytning (det passive personalprincip) eller eksempelvis i det internationale samarbejde er karakteriseret som en forbrydelse, hvor det enkelte land skal have straffemyndighed uden særlige begrænsninger (universalprincippet). Nedenfor i *kapitel 6* beskrives gældende ret om dansk straffemyndighed på grundlag af de nævnte jurisdiktionsprincipper, mens *kapitel 17* indeholder udvalgets overvejelser herom.

Efter gældende ret afgøres det efter dansk lovgivning, om der er realiseret en strafbar handling, og hvilken sanktion det i givet fald skal udløse. Det er dog i et vist omfang nødvendigt at inddrage udenlandsk lovgivning under en straffesag her i landet. Nedenfor i *kapitel 7* beskrives gældende ret om betydningen af udenlandsk lovgivning under en dansk straffesag, mens *kapitel 18* indeholder udvalgets overvejelser herom.

Straffelovens § 10 a og § 10 b angår de tilfælde, hvor en handling allerede er pådømt i udlandet, og hvor muligheden for her i landet at pålægge straf for samme handling begrænses af grundsætningen om ne bis in idem (forbudet mod at føre sag om samme forhold flere gange). Nedenfor i *kapitel 8* beskrives gældende ret om dette såkaldte ne bis in idem-princip, mens *kapitel 19* indeholder udvalgets overvejelser herom.

Muligheden for her i landet at gennemføre en sag om rettighedsfortabelse i anledning af handlinger, som er pådømt i udlandet, er reguleret af straffelovens § 11. Nedenfor i *kapitel 9* beskrives gældende ret herom, mens *kapitel 20* indeholder udvalgets overvejelser.

Spørgsmålet om dansk straffemyndighed i forhold til forsøgs- og medvirkenshandlinger foretaget i Danmark med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet (eller omvendt) rejser særlige problemstillinger. Nedenfor i *kapitel 10* beskrives gældende ret herom, mens *kapitel 21* indeholder udvalgets overvejelser. Udvalget har på dette punkt delt sig i et flertal (8 medlemmer) og et mindretal (4 medlemmer).

Med etableringen af internettet er der skabt nye muligheder for at begå forbrydelser, der uden bistand fra andre personer indtræder et andet sted end dér, hvor gerningsmanden befinder sig. Det kan i forhold til sådanne forbrydelser være vanskeligt nærmere at fastlægge grundlaget for dansk straffemyndighed, herunder rækkevidden af virkningsprincippet. Nedenfor i *kapitel 11* beskrives gældende ret om dansk straffemyndighed i forhold til lovovertrædelser begået gennem internettet, mens *kapitel 22* indeholder udvalgets overvejelser herom.

Spørgsmålet om dansk straffemyndighed i forhold til handlinger, der kan føre til strafansvar for juridiske personer, rejser ligeledes særlige problemstillinger. Nedenfor i *kapitel 12* beskrives gældende ret om dansk straffemyndighed i forhold til juridiske personer, mens *kapitel 23* indeholder udvalgets overvejelser herom.

Straffelovens ovennævnte bestemmelser om straffemyndighed mv. begrænses af de folkeretlige undtagelser, jf. herved straffelovens § 12. Nedenfor i *kapitel 13* beskrives de folkeretlige rammer nærmere, mens *kapitel 24* indeholder udvalgets overvejelser om straffelovens § 12.

Kapitel 14 indeholder oplysninger om udenlandsk ret.

Kapitel 25 indeholder udvalgets lovudkast med bemærkninger.

2.2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og forslag

Udvalget foreslår, at udgangspunktet for dansk straffemyndighed fortsat bør være *territorialprincippet*, således at der kan ske retsforfølgning ved danske domstole, når en strafbar handling er begået i den danske stat (eller på dansk fartøj). Dansk straffemyndighed bør endvidere i samme omfang som hidtil omfatte handlinger, der er foretaget uden for dansk territorium, men som har haft virkning her i landet, jf. *virkningsprincippet*.

Udvalget foreslår endvidere, at der fortsat bør være dansk straffemyndighed på grundlag af *det aktive personalprincip* i forhold til handlinger begået i udlandet (udlandshandlinger).

Efter gældende ret er der i medfør af dette princip som udgangspunkt alene straffemyndighed i forhold til udlandshandlinger begået af personer, der har dansk indfødsret eller er bosat her i landet. Udvalget foreslår, at personkredsen udvides til også at om-

fatte personer, der har et lignende fast ophold (som bopæl) her i landet, eksempelvis personer der er kommet til Danmark for at etablere bopæl som følge af familiesammenføring.

Retsforfølgning for udlandshandlinger forudsætter normalt, at handlingerne også er strafbare efter lovgivningen på gerningsstedet (dobbelt strafbarhed). Kravet om dobbelt strafbarhed fraviges dog i forhold til visse forbrydelser (kvindelig omskæring og seksuel misbrug af børn). Udvalget foreslår, at der fremover ses bort fra kravet om dobbelt strafbarhed i alle tilfælde, hvor både gerningsmand og offer har tilknytning til Danmark. Sådanne tilfælde har reelt karakter af rene interne konflikter, som gerningslandet ofte ikke har særlig interesse i at gribe ind over for. Forslaget er udtryk for et *kombineret personalprincip*, idet det bygger både på det aktive og det passive personalprincip.

Udvalget foreslår herudover en udvidelse af området for dansk straffemyndighed på grundlag af *det passive personalprincip* (det vil sige i forhold til strafbare handlinger rettet mod personer med tilknytning til Danmark), selv om gerningsmanden er uden særlig dansk tilknytning. Det foreslås i den forbindelse, at der fremover skal være dansk straffemyndighed i forhold til visse alvorlige lovovertrædelser foretaget i andre lande mod ofre med dansk tilknytning (efter gældende ret er der i sådanne tilfælde kun dansk straffemyndighed for handlinger begået i internationalt farvand eller lufterum). Forslaget indebærer således en udvidelse af den strafferetlige beskyttelse af ofre med dansk tilknytning.

Endvidere foreslår udvalget, at der fortsat bør være dansk straffemyndighed på grundlag af *beskyttelsesprincippet* og *universalprincippet*, således at der kan ske retsforfølgning for visse handlinger foretaget uden for den danske stat, selv om hverken gerningsmand eller offer har tilknytning til Danmark.

Udvalget foreslår i den forbindelse, at der indsættes en særlig bestemmelse i straffeloven om dansk straffemyndighed i forhold til handlinger af den art, der er omfattet af statuten for Den Internationale Straffedomstol, det vil sige *folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og aggression*. Dansk straffemyndighed vil dog forudsætte, at gerningsmanden enten har tilknytning til Danmark (statsborgerskab, bopæl mv.) eller faktisk befinder sig her i landet.

Udvalget foreslår herudover en afklaring af grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til *forsøgs- og medvirkenshandlinger* med tilknytning til udlandet. For så vidt angår spørgsmålet om jurisdiktionsgrundlaget i forhold til forsøgs- og medvirkenshandlinger foretaget i Danmark med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet har udvalget delt sig i et flertal og et mindretal. Flertallets forslag på dette punkt tager udgangspunkt i territorialprincippet, mens mindretallets forslag tager udgangspunkt i det aktive personalprincip. De to løsningsmodeller adskiller sig navnlig i spørgsmålet om, i hvilket omfang dansk straffemyndighed i sådanne tilfælde bør (mindretallet) eller ikke bør (flertallet) være betinget af dobbelt strafbarhed.

Udvalget foreslår endvidere en præcisering af bestemmelsen om rækkevidden af princippet om *ne bis in idem*, det vil sige (begrænsningen i) mulighederne for at foretage retsforfølgning her i landet, når vedkommendes sag allerede er pådømt i udlandet. Efter forslaget vil det som hidtil som udgangspunkt være udelukket at pålægge straf i Danmark i forhold til handlinger, der allerede har ført til dom i udlandet. Efter gældende ret er det dog i visse tilfælde muligt at gennemføre en sådan ny sag. Udvalget foreslår denne mulighed udvidet til bl.a. også at omfatte tilfælde, hvor en anerkendelse af den udenlandske straffedom vil være åbenbart uforenelig med danske retsprincipper. Dette kunne eksempelvis være tilfældet, hvis den udenlandske straffesag alene er gennemført på skrømt med det formål at afskære andre stater fra at foretage retsforfølgning.

Efter de ovennævnte forslag vil rækkevidden af dansk straffemyndighed fortsat afhænge af, om en strafbar handling (eller undladelse) skal lokaliseres til Danmark eller til udlandet. Med henblik på at afklare forskellige tvivlsspørgsmål i den forbindelse foreslår udvalget, at der indsættes udtrykkelige bestemmelser om *lokalisering*, herunder i forhold til handlinger, der kan udløse et strafansvar for *juridiske personer*, og i forhold til handlinger begået gennem *internettet*.

Kapitel 3. Jurisdiktionsbestemmelers baggrund og formål

3.1. Terminologi

Jurisdiktionskompetence bruges normalt som et folkeretligt samlebegreb, der betegner en stats kompetence (myndighed) til henholdsvis at *udøve*, at *lovgive* og at *dømme*. Udstrækningen af disse tre områder for statens jurisdiktionskompetence er imidlertid ikke sammenfaldende:

3.1.1. Enhver stat er i henhold til folkeretten enekompetent til at *udøve* myndighed (herunder navnlig fysisk magthåndhævelse) på sit territorium, ligesom ingen stat (uden aftale herom) kan udøve myndighed på nogen anden stats territorium. Dette følger af det grundlæggende folkeretlige princip – territorialhøjhedens grundsætning – som udspringer af staternes suverænitet, og som tjener til at adskille staternes fysiske magthåndhævelse. Med fysisk magthåndhævelse forstås herved normalt den faktiske brug af militær, politi og andre fysiske foranstaltninger (faktisk forvaltningsvirksomhed).

3.1.2. Med hensyn til kompetence til at *lovgive* (generel regelfastsættelse) forholder det sig anderledes.

Lovgivningskompetencen er som udgangspunkt territorial i den forstand, at enhver stat har en uindskrænket kompetence til at lovgive for forholdene på sit eget territorium. Som beskrevet i denne betænkning gælder der imidlertid en række jurisdiktionsprincipper, som staten kan påberåbe sig som ”folkeretlig hjemmel” til også at lovgive for handlinger eller undladelser uden for territoriet (eksterritorial lovgivning). Det gælder bl.a. det såkaldte *personalprincip*, hvor gerningsmanden eller ofret er tilknyttet den pågældende stat gennem nationalitet (statsborgerskab), bopæl eller fast ophold mv.

Et andet eksempel på eksterritorial jurisdiktionskompetence i lovgivningsmæssig sammenhæng angår visse meget alvorlige forbrydelser, der er af en sådan grovhed, at alle stater anses for at have en interesse i, at forbrydelserne straffes, uanset hvor eller af hvem de er begået (*universalprincippet*).

Disse principper for lovgivningsmæssig jurisdiktionskompetence medfører i sagens natur, at handlinger efter omstændighederne vil kunne være underlagt straffemyndighed i mere end en stat. I praksis søges disse tilfælde af *konkurrerende kompetence* løst ud fra praktiske overvejelser om, hvilken stat der er nærmest til at påtage sig retsfor-

følgnings. Dette vil typisk være den stat, hvor den strafbare handling er foretaget (gerningsstaten). En anden stat end gerningsstaten kan dog have en sådan særlig interesse i retsforfølgning, at vedkommende stat fastholder sin straffemyndighed, uanset at gerningsstaten også har kompetence til at retsforfølge handlingen.

3.1.3. Det tredje aspekt af en stats jurisdiktionskompetence angår kompetencen til at *dømme*, hvorved menes adgangen for statens domstole til at pådømme konkrete sager. Denne form for jurisdiktion er ikke ganske let at adskille fra jurisdiktionskompetencen til at udøve og lovgive.

Den faktiske dommervirksomhed har karakter af egentlig myndighedsudøvelse og vil typisk være begrænset til statens territorium. Modsat kan gennemførelsen af en straffesag ved en dansk domstol siges blot at være anvendelse af jurisdiktionskompetencen til at lovgive.

Folkeretligt sløres sondringen mellem kompetence til at dømme og kompetence til at lovgive yderligere af det forhold, at folkeretten alene regulerer faktiske handlinger, men ikke det nationale regelkompleks abstrakt. Med andre ord foreligger et muligt folkeretsbrud først, hvor reglerne faktisk anvendes i en konkret situation. De fleste folkeretlige tvister angår tilfælde, hvor domstolene rent faktisk har anvendt national ret.

Denne betænkning behandler spørgsmålet om rækkevidden af dansk jurisdiktionskompetence for så vidt angår danske domstoles muligheder for at pådømme konkrete lovovertrædelser. Betænkningen omhandler således (først og fremmest) regulering i straffelovens kapitel 2 af omfanget af dansk straffemyndighed, det vil sige reglerne om i hvilket omfang der kan ske retsforfølgning ved danske domstole for overtrædelse af dansk rets materielle straffebestemmelser i straffeloven og særlovgivningen.

Spørgsmålet om de praktiske muligheder for at håndhæve dansk ret (jurisdiktionskompetence til at udøve magt mv.) og grænserne mv. for lovgivningsmagtens jurisdiktionskompetence behandles derimod ikke selvstændigt, men kun i det omfang, der er særlig anledning hertil.

3.2. Den strafferetlige forståelse af begrebet jurisdiktionskompetence

3.2.1. Som nærmere anført ovenfor under afsnit 3.1 omfatter den folkeretlige definition af begrebet jurisdiktionskompetence flere former for jurisdiktion, idet der hermed kan være tale om både spørgsmålet om en stats kompetence til at udøve magt, kompetence til at lovgive og kompetence til at dømme.

Strafferetligt har begrebet jurisdiktionskompetence imidlertid et snævrere indhold.

Når der i strafferetlig henseende tales om jurisdiktionskompetence, menes der således normalt kun spørgsmålet om, *hvornår der er straffemyndighed*. Straffelovens jurisdiktionsbestemmelser regulerer således alene spørgsmålet om, i hvilke tilfælde danske domstole er kompetente til at træffe afgørelse i en konkret straffesag. Fastlæggelsen af, ved hvilken *bestemt dansk* domstol en sag konkret skal gennemføres, er derimod ikke et spørgsmål om jurisdiktionskompetence, men et spørgsmål om nationale værnetingsregler. Dette værnetingsspørgsmål falder imidlertid uden for udvalgets kommissorium og vil således ikke blive behandlet særskilt i betænkningen.

3.2.2. Med det strafferetlige indhold af begrebet jurisdiktionskompetence (straffemyndighed) er således definitorisk foretaget en afgrænsning over for andre former for kompetence, herunder en stats kompetence til at lovgive og til at udøve magt.

Eksempelvis er spørgsmålet om, i hvilket omfang dansk politi kan udøve sin virksomhed, ikke et spørgsmål om dansk jurisdiktionskompetence i strafferetlig forstand, og er således ikke et spørgsmål, der er reguleret af straffelovens jurisdiktionsbestemmelser.

Dansk politis mulighed for at udøve sin virksomhed er snævert knyttet til det danske territorium. En undtagelse herfra gøres kun, hvis der er indgået aftaler med andre lande om, at danske myndigheder i visse tilfælde kan operere på det pågældende lands område. Omvendt tilkommer det heller ikke andre staters myndigheder at foretage myndighedsudøvelse på dansk territorium, medmindre dette har hjemmel i en aftale med Danmark.

Der foreligger enkelte sådanne aftaler, jf. eksempelvis lov nr. 418 af 10. juni 1997 om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen (med senere ændringer) og lov nr. 318 af 9. marts 2000 om politimæssigt samarbejde i Øresundsregionen. Lovene indebærer, at henholdsvis tysk og svensk politi i et vist omfang kan udøve deres virksomhed på

dansk territorium, og omvendt, at dansk politi i samme omfang kan udøve sin virksomhed på henholdsvis tysk og svensk territorium. Det drejer sig navnlig om muligheden for at overskride grænsen til en anden stat med henblik på at fortsætte en igangværende forfølgelse eller observation (såkaldt "*hot pursuit*").

3.2.3. Mulighed for (strafferetlig) myndighedsudøvelse, herunder politiets gennemførelse af efterforskningsskridt, må således holdes adskilt fra spørgsmålet om strafferetlig jurisdiktionskompetence (det vil sige adgangen for danske domstole til at pådømme en straffesag, jf. ovenfor), idet begreberne ikke nødvendigvis er sammenfaldende.

Man kan således forestille sig tilfælde, hvor en dansk statsborger i udlandet har begået en lovovertrædelse, der i medfør af det aktive personalprincip kan være undergivet dansk jurisdiktionskompetence (straffemyndighed), mens danske myndigheder ikke har adgang til myndighedsudøvelse, herunder foretagelse af efterforskningsskridt, anholdelse og domfældelse på udenlandsk territorium.

Omvendt kan der forekomme tilfælde, hvor danske myndigheder kan yde retshjælp til udenlandske myndigheder og eksempelvis på vegne af en udenlandsk myndighed gennemføre efterforskningsskridt efter reglerne herom i dansk lovgivning, selv om den straffesag, som efterforskningen måtte vedrøre, ikke vil være omfattet af dansk jurisdiktionskompetence (straffemyndighed) og således ikke ville kunne retsforfølges ved en dansk domstol.

3.2.4. I det følgende anvendes begrebet jurisdiktion og jurisdiktionskompetence alene i den betydning, som begrebet tillægges inden for strafferetten, således at der hermed forstås danske domstoles mulighed for at pådømme en straffesag (straffemyndighed).

3.3. Hensynene bag strafferetlige jurisdiktionsbestemmelser

3.3.1. Jurisdiktionsbestemmelser er traditionelt begrundet i en stats interesse i at kunne håndhæve sin lovgivning over for personer, som begår lovovertrædelser, der krænker statens interesser – enten fordi overtrædelsen begås på statens territorium (*territorialprincippet*), eller fordi overtrædelsen har virkning på territoriet, uanset at den finder sted uden for territoriet (*virkningsprincippet*).

Straffemyndigheden er imidlertid ofte udvidet til også at omfatte visse handlinger foretaget i udlandet (udlandshandlinger). Baggrunden for straffemyndigheden er i disse

tilfælde normalt, at gerningsmanden i kraft af sit statsborgerskab, bopæl mv. er tilknyttet den pågældende stat (*det aktive personalprincip*), eller at ofret har en sådan tilknytning til staten (*det passive personalprincip*).

Der kan også være tale om, at lovovertrædelsen omfatter alvorlige forbrydelser, der findes at burde retsforfølges, uanset at hverken gerningsmand eller offer har nogen nærmere tilknytning til domslandet (*universalprincippet*).

Afgrænsningen af en stats jurisdiktionsbestemmelser må imidlertid også afstemmes med andre hensyn, herunder navnlig et hensyn til, at staten sikrer sig kompetence til at gennemføre straffesager om handlinger, der krænker statens interesser (*beskyttelsesprincippet*).

Disse principper for straffemyndighed indebærer, at en handling (eller undladelse) efter omstændighederne kan være undergivet straffemyndighed i mere end en stat. Eksempelvis vil en handling, der er begået i Danmark af en udlænding, kunne retsforfølges her i landet i medfør af territorialprincippet, men samtidig normalt også i gerningsmandens hjemland i medfør af det aktive personalprincip.

3.3.2. De enkelte staters principper for straffemyndighed er således ikke udtryk for, at der gælder en eksklusiv jurisdiktionskompetence i den forstand, at hver forbrydelse alene kan placeres under én stats straffemyndighed.

Tværtimod vil det internationale samfunds interesse i at søge alle forbrydelser retsfulgt pege i retning af, at sådanne eksklusive kompetencer søges undgået, idet der ellers skabes risiko for, at der opstår et hul – et fristed (*safe haven*) – i mulighederne for at retsforfølge en forbrydelse. I stedet søges disse tilfælde af konkurrerende kompetence løst ud fra praktiske overvejelser om, hvilken stat der i det konkrete tilfælde er nærmest til at påtage sig retsforfølgningen. I den forbindelse vil det normalt blive foretrukket, at straffesagen gennemføres i den stat, hvor beviserne foreligger. Dette vil oftest være dér, hvor handlingen er foretaget (gerningsstaten), men kan også være dér, hvor vidner er bosat, eller hvor hensyn til eventuelle ofre taler for, at sagen gennemføres. Hensynet til så muligt at undgå dobbelt retsforfølgning varetages gennem reglerne om *ne bis in idem*.

Den internationale tendens har i de seneste 25 år hidtil peget i retning af, at staterne udvider deres jurisdiktionskompetence (straffemyndighed).

Hovedhensynene bag jurisdiktionsbestemmelserne er således navnlig at sikre, at der er mulighed for at retsforfølge lovovertrædelser – også i tilfælde, hvor lovovertrædelser berører flere stater. Jurisdiktionsbestemmelser har hermed nær sammenhæng med de enkelte staters regler for udlevering, jf. nærmere nedenfor under afsnit 3.5.

3.4. Jurisdiktionsbestemmelser i historisk sammenhæng

3.4.1. Regler eller principper om, i hvilke tilfælde en stat har jurisdiktionskompetence (straffemyndighed), er grundlæggende i enhver stats straffesystem.

I Danmark var A.S. Ørsted den første, der mere indgående beskæftigede sig med spørgsmålet om straffemyndighed. Ørsteds teori om straffemyndighed var på visse punkter mere vidtgående, end hvad man ellers i europæisk sammenhæng kendte på daværende tidspunkt. Ørsted så ingen betænkeligheder i, at hans principper efter omstændighederne kunne føre til, at flere lande havde straffemyndighed i forhold til samme handling. Efter Ørsteds opfattelse måtte dette løses ved forhandling og udlevering, idet mulighederne for bevisførelse oftest vil være bedre i det ene land frem for det andet.

De første generelle bestemmelser om dansk straffemyndighed blev indført med straffeloven af 1866.

1866-loven var anvendelig på handlinger begået i Danmark uden hensyn til, hvor gerningsmanden hørte hjemme. For så vidt angår danske statsborgers udlandshandlinger var der bestemmelser om dansk straffemyndighed ved handlinger foretaget med omgængelseshensigt, hvor den pågældende skulle anses, som om han havde begået overtrædelser her i landet, samt ved krænkelse af troskabs- og lydighedspligt og om krænkelse af en forpligtelse over for en person, der opholder sig i Danmark. Endvidere indeholdt 1866-loven en bestemmelse, der gav Justitsministeriet adgang til lade en person tiltale, hvis vedkommende i udlandet havde begået en forbrydelse. Efter 1866-lovens jurisdiktionsbestemmelser kunne handlinger begået i udlandet derimod ikke i almindelighed pådømmes af danske domstole, selv om handlingen havde virkning i Danmark.

De nævnte bestemmelser fandt anvendelse indtil straffeloven af 1930 (der trådte i kraft i 1933), som i vid udstrækning fastlagde de jurisdiktionsbestemmelser, der er gældende i dag.

3.4.2. Straffelovens §§ 6-9 indeholder i dag dansk rets almindelige bestemmelser om, under hvilke betingelser en strafbar handling hører under dansk straffemyndighed. Bestemmelserne afgrænser således, hvilke straffesager der kan pådømmes af danske domstole.

Jurisdiktionsbestemmelserne i straffelovens §§ 6-9 fastlægger derimod ikke, efter hvilket lands (materielle) lovgivning straffesagen skal afgøres. Det følger imidlertid af straffelovens § 10, stk. 1, at afgørelsen om såvel straf som om andre retsfølger af handlingen skal ske efter dansk ret, hvis en sag hører under dansk straffemyndighed. Lovgivningen indeholder kun ganske få undtagelser fra dette princip.

Den altovervejende hovedregel er derfor, at en dansk domstol, der i medfør af straffelovens §§ 6-9 har straffemyndighed, skal afgøre sagen ved anvendelse af dansk lovgivning.

3.5. Samspillet med udleveringslovgivningen

3.5.1. Mange nyere internationale konventioner på det strafferetlige område indeholder bestemmelser, der forpligter de kontraherende stater til enten at udlevere en person til retsforfølgning i en anden stat eller selv at gennemføre en straffesag mod den pågældende.

Dette samspil mellem bestemmelserne om jurisdiktionskompetence (straffemyndighed) og udleveringsbestemmelserne kendes i strafferetten som princippet om *aut dedere aut judicare* – det vil sige grundsætningen om, at staten enten skal udlevere lovovertræderen eller selv retsforfølge vedkommende.

Rækkevidden af en stats forpligtelse til eller mulighed for at udlevere personer (herunder udlevere egne statsborgere) til retsforfølgning i en anden stat kan således have en afledt virkning på den pågældende stats bestemmelser om straffemyndighed.

I det omfang regler om straffemyndighed alene ansues ud fra den synsvinkel, at reglernes formål er at sikre, at en gerningsmand ikke undgår retsforfølgning, kan det anføres, at statens behov for at have vidtgående jurisdiktionsbestemmelser vil være mindre, hvis statens udleveringsbestemmelser er tilsvarende brede. I det omfang staten gennem udlevering kan sikre, at den pågældende forbrydelse retsforfølges, vil der således ikke

ud fra denne synsvinkel være et behov for, at staten har straffemyndighed i forhold til den pågældende handling.

Omvendt vil en stat, der kun i begrænset omfang ønsker at udlevere personer til retsforfølgning i en anden stat, kunne afbøde den negative effekt heraf ved at udstrække sin straffemyndighed og således tiltage sig en videregående jurisdiktion til selv at kunne gennemføre straffesagerne.

Det er imidlertid væsentligt at være opmærksom på, at jurisdiktionsbestemmelser ikke udelukkende varetager dette formål. Den pågældende stat kan således have en interesse i selv at kunne retsforfølge det pågældende forhold, uafhængigt af udleveringsmulighederne, ligesom der kan være tilfælde, hvor udlevering eksempelvis vil kunne være i strid med statens menneskeretlige forpligtelser.

3.5.2. Bestemmelser om udlevering har traditionelt bygget på et princip om, at en stat ikke udleverer egne statsborgere til retsforfølgning i et andet land. Et sådant princip rejser et behov for ganske vide rammer for straffemyndighed med henblik på at undgå situationer, hvor staten kommer til at fremstå som et strafforfølgningsly – et fristed (*safe haven*) – og dermed som en stat, som hverken ønsker at strafforfølge eller at udlevere kriminelle.

Med undtagelse af udlevering til de øvrige nordiske lande var det også tidligere det gældende princip i den danske udleveringslovgivning, at danske statsborgere ikke kunne udleveres. Baggrunden herfor var et udgangspunkt om, at danske statsborgere, som mistænkes for strafbare handlinger, og som pågribes her i landet, bør have krav på at blive stillet for en dansk domstol med de retssikkerhedsgarantier, der er knyttet hertil.

Bl.a. i lyset heraf indeholder straffeloven i dag ganske vide muligheder for at straffe danske statsborgere for lovovertrædelser begået i udlandet, forudsat at forholdet er strafbart både efter dansk ret og lovgivningen i det land, hvor overtrædelserne er begået (kravet om dobbelt strafbarhed).

Der har imidlertid gennem de seneste år været flere eksempler på, at dette udleveringsprincip fraviges. Baggrunden herfor er formentlig en erkendelse af, at der kan forekomme sager, hvor det kan være forbundet med store vanskeligheder at gennemføre en straffesag i eksempelvis Danmark vedrørende en lovovertrædelse begået i udlan-

det, når vidner og beviser ikke befinder sig her i landet. Vanskelighederne kan efter omstændighederne være så store, at konsekvensen bliver, at en mistænkt dansk statsborger ikke retsforfølges, idet det ikke er praktisk muligt at gennemføre en straffesag mod den pågældende i Danmark, og idet udlevering til retsforfølgning i en anden stat ville stride mod udgangspunktet om ikke at udlevere egne statsborgere.

Udviklingen på udleveringsområdet går således i retning af en opblødning af princippet om ikke at udlevere egne statsborgere. Et af de seneste eksempler herpå er gennemførelsen af den europæiske arrestordre,¹ der indebærer, at EU-medlemsstaterne i betydelig udstrækning forpligtes til at udlevere også egne statsborgere til retsforfølgning i en anden stat inden for EU. Hensigten er således i højere grad at forpligte medlemsstaterne til at udlevere egne statsborgere, således at en straffesag mod den pågældende kan gennemføres i den medlemsstat, hvor lovovertrædelsen har fundet sted.

3.5.3. Det kan give anledning til overvejelser, om denne udvikling på udleveringsområdet bør have en afsmittende virkning på jurisdiktionsbestemmelserne.

Spørgsmålet er med andre ord, om en stats behov for at have straffemyndighed for udlandshandlinger naturligt ændres (mindskes), hvis staten under alle omstændigheder har mulighed for (eller ligefrem er forpligtet til) at udlevere personen til den stat, hvor handlingen er begået, eller om behovet er uændret, henset til at der ellers vil opstå risiko for straffrihed (strafforfølgningssly) i tilfælde, hvor der ikke foreligger en udleveringsbegæring, eller eksempelvis hvor det vil stride mod menneskeretlige forpligtelser til at foretage udlevering.

Ved vurderingen af dette behov kan også mere praktiske hensyn spille ind, idet straffesager oftest mest hensigtsmæssigt gennemføres på det sted, hvor lovovertrædelsen er begået. Dette udgangspunkt bygger ikke alene på hensynet til på bedste måde at tilvejebringe beviser, herunder vidner, men også hensynet til ofrene for den pågældende forbrydelse.

Omvendt kan anføres, at et hensyn til gerningsmanden kunne tale for, at straffesagen gennemføres i den pågældendes hjemland og ikke i gerningsstaten. Disse hensyn til gerningsmanden synes imidlertid i stadig stigende grad at blive varetaget ved, at den

¹ Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 (2002/584/RIA) om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, jf. herved lov nr. 433 af 10. juni 2003.

pågældendes hjemland som led i, at en udleveringsbegæring imødekommes, betinger sig, at den straf, gerningsmanden måtte blive idømt, skal fuldbyrdes i hjemlandet.

Der henvises i øvrigt til afsnit 6.1.7 nedenfor vedrørende straffelovens § 8, nr. 6, om ”aut dedere aut judicare”, og afsnit 17.4.3 vedrørende udvalgets overvejelser herom.

Spørgsmålet om udformningen af dansk udleveringslovgivning i lyset af reglerne om dansk straffemyndighed falder i øvrigt uden for udvalgets kommissorium, hvorfor spørgsmålet ikke vil blive omtalt nærmere i denne betænkning.

3.6. Samspillet med spørgsmålet om loves territoriale udstrækning

Jurisdiktionsbestemmelser fastlægger som nævnt, hvornår der er straffemyndighed. Jurisdiktionsbestemmelser regulerer derimod ikke spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt at straffe en given handling efter domslandets (materielle) lovgivning.

Dette spørgsmål afhænger i første række af, om der i den pågældende lovgivning er en materiel straffebestemmelse, der dækker den pågældende handling. Dette er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at der foreligger et forhold, der kan straffes efter dansk ret, hvis der er tale om handlinger, der er begået *uden for* dansk territorium (udlands-handlinger). I disse tilfælde er det også nødvendigt at vurdere den territoriale udstrækning (gyldighed) af den pågældende materielle straffebestemmelse.

Overvejelser om, hvorvidt der er dansk straffemyndighed for lovovertrædelser, der begås uden for dansk territorium, kommer således kun på tale, hvis den materielle straffebestemmelse, der kan være overtrådt, også er anvendelig for handlinger (eller undladelser), der finder sted uden for dansk territorium.

Straffemyndighed i forhold til udlandshandlinger forudsætter dermed, at der præjudicielt er foretaget en vurdering af den relevante straffebestemmelser territoriale gyldighed, det vil sige en vurdering af, om overtrædelse af den danske straffebestemmelse også er strafbar, hvis overtrædelsen sker uden for den danske stat.

Retsforfølgning ved danske domstole og efter danske regler forudsætter således, at den omhandlede straffebestemmelse har en gyldighedsvirkning, der ikke er begrænset til det danske territorium (eksterritorial gyldighed).

Spørgsmålet om, hvorvidt en strafsanktioneret bestemmelse også skal efterleves i udlandet, er ikke generelt omtalt i straffeloven og må derfor som udgangspunkt bero på en fortolkning af gerningsindholdet i den pågældende bestemmelse, jf. straffelovens § 1.

Der henvises i øvrigt til afsnit 5.4 nedenfor om danske straffebestemmelseres gyldighedsområde.

3.7. Internationale tribunaler og domstoles jurisdiktionskompetence

3.7.1. Bestemmelserne om dansk jurisdiktionskompetence (straffemyndighed) bør ligeledes ses i lyset af etableringen i de senere år af en række internationale straffetribunaler og den Internationale Straffedomstol (ICC).

FN's Sikkerhedsråd traf i henholdsvis 1993 og 1994 beslutning om at nedsætte to særlige krigsforbrydertribunaler for henholdsvis det tidligere Jugoslavien og Rwanda. Tribunalerne har kompetence til at retsforfølge personer, der har gjort sig skyldige i alvorlige krænkelser af den humanitære folkeret, folkedrab og forbrydelser mod menneskeheden i det tidligere Jugoslavien og i Rwanda.

Danmark har ved lov nr. 1099 af 21. december 1994 og lov nr. 436 af 31. maj 2000 gennemført statutterne for tribunalerne vedrørende det tidligere Jugoslavien og Rwanda. Disse tribunaler har overlappende jurisdiktion med nationale domstole, men i tilfælde af at en sag behandles af såvel et af tribunalerne som af en national domstol, gives tribunallet forrang.

Mens tribunalerne for det tidligere Jugoslavien og Rwanda som nævnt er nedsat af FN's Sikkerhedsråd, er der på andet internationalt retsgrundlag nedsat en række tribunaler og domstole i forhold til Østtimor (Timor Leste), Kosovo, Sierra Leone og Cambodja.

3.7.2. Statutten for Den Internationale Straffedomstol (ICC) blev vedtaget på en diplomatkonference i Rom i 1998, og trådte i kraft den 1. juli 2002, efter at 60 stater (herunder Danmark) havde ratificeret statutten. Den Internationale Straffedomstol er en permanent international domstol og er ikke som de ovennævnte tribunaler forbeholdt retsforfølgning af lovovertrædelser, der har tilknytning til et bestemt land eller en bestemt region.

Den Internationale Straffedomstol har jurisdiktionskompetence med hensyn til *folke-drab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser*, jf. statuttens artikel 6-8. Endvidere vil Domstolen have jurisdiktionskompetence i forhold til *aggression*, jf. herved statuttens artikel 5, når denne forbrydelsestype som den sidste af de, der er omfattet af statutten formentlig defineres ved en gennemgangskonference i 2010.

Et centralt aspekt af Domstolens jurisdiktionskompetence er, at denne efter statutten er komplementær eller subsidiær i forhold til deltagerstaternes retsforfølgning af de pågældende lovovertrædelser. Hermed menes, at Domstolens straffemyndighed afgrænses til tilfælde, hvor national retsforfølgning ikke kan udøves eller må anses for ineffektiv.

Det bemærkes, at det i henhold til statutten er op til Den Internationale Straffedomstol – og ikke de berørte stater – at afgøre, hvorvidt der foreligger den fornødne evne eller vilje til udøvelse af national straffemyndighed.

Den Internationale Straffedomstol har alene straffemyndighed i forhold til handlinger, der er begået efter statuttens ikrafttræden (1. juli 2002), jf. herved artikel 11. Domstolen har endvidere alene straffemyndighed, hvis den stat, på hvis territorium forbrydelsen er begået, eller tiltaltes hjemstat er deltager i statutten, eller hvis en ikke-deltagerstat har erklæret sig rede til at acceptere Domstolens jurisdiktion med hensyn til den pågældende forbrydelse, jf. artikel 12. Pågribes eksempelvis i Danmark en person, der mistænkes for at have begået en forbrydelse i en ikke-deltagerstat, og har personen hjemme i en ikke-deltagerstat, er Domstolen som udgangspunkt ikke kompetent.

Ud over nævnte kategorier af lovovertrædelser kan FN's Sikkerhedsråd på grundlag af FN Pagtens kapitel VII henvise en sag til Den Internationale Straffedomstol, hvis det skønnes, at en af ovennævnte forbrydelser er blevet begået. Domstolen kan således i dette ekstraordinære tilfælde udøve jurisdiktionskompetence, uanset om ovennævnte territoriale eller personelle betingelser er opfyldt.

Deltagerstaterne skal i henhold til statuttens bestemmelser samarbejde fuldt ud med Den Internationale Straffedomstol i dens efterforskning og retsforfølgning af forbrydelser under Domstolens jurisdiktionskompetence, bl.a. ved at overføre (udlevere) personer til Domstolen.

Danmark har gennemført statuttten for Den Internationale Straffedomstol ved lov nr. 342 af 16. maj 2001, der bl.a. giver justitsministeren mulighed for at træffe afgørelse om udlevering af personer til Domstolen (lovens § 2).

3.7.3. Som det fremgår af ovennævnte, vil der kunne opstå tilfælde, hvor Danmark vil kunne være forpligtet til at overføre (udlevere) personer, der normalt ville være omfattet af dansk straffemyndighed, til internationale straffetribunaler eller Den Internationale Straffedomstol.

Dette fører ikke i sig selv til, at dansk straffemyndighed er indskrænket. Derimod medfører det, at anklagemyndighedens og de danske domstoles *udøvelse* af kompetencen til at foretage retsforfølgning her i landet i visse tilfælde er subsidær.

Kapitel 4. Territorial- og virkningsprincippet

4.1. Straffelovens § 6

Straffelovens § 6 fastlægger udgangspunktet for dansk straffemyndighed. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

- ”§ 6. Under dansk straffemyndighed hører handlinger, som foretages
- 1) i den danske stat,
 - 2) på dansk fartøj, som befinder sig uden for nogen stats folkeretlig anerkendte område,
 - 3) på dansk fartøj, som befinder sig på fremmed folkeretlig anerkendt område, af personer, der hører til fartøjet eller som rejsende følger med dette.”

Bestemmelsen stammer fra straffeloven af 1930 og er udtryk for det såkaldte *territorialprincip* (territorialitetsprincip), som bygger på et grundlæggende princip om staternes suverænitet.

En stat har således en berettiget interesse i at fastlægge den lovgivning, der finder anvendelse i staten, og i at håndhæve denne lovgivning inden for sine grænser. Dette gælder, uanset hvilken nationalitet gerningsmanden til lovovertrædelsen har.

Til støtte for berettigelsen af territorialprincippet anføres endvidere af og til hensyn af mere praktisk karakter, idet lovovertrædelser begået på eksempelvis dansk territorium som hovedregel også lettest vil kunne efterforskes og retsforfølges i Danmark.

Straffelovens § 6, nr. 2 og 3, er udtryk for et udvidet territorialprincip, der ofte også betegnes som ”flagstatsprincippet”.

Det udvidede territorialprincip bygger på en historisk antagelse om en nær sammenhæng mellem et fartøj og den stat, fartøjet er registreret i (flagstaten). Flagstaten er således traditionelt antaget at være den nærmeste til at have straffemyndighed i forhold til handlinger, der foretages på et fartøj registreret i vedkommende stat.

4.1.1. Straffelovens § 6, nr. 1

Straffelovens § 6, nr. 1, udgør hovedreglen om dansk straffemyndighed. Efter denne bestemmelse er handlinger foretaget i den danske stat undergivet dansk straffemyndighed. Forbrydelser, der er begået her i landet, kan således retsforfølges ved danske domstole uanset gerningsmandens nationalitet.

Afgrænsningen af den danske stats territorium bliver dermed afgørende for straffemyndighedens udstrækning i medfør af denne bestemmelse. Til den danske stat henregnes landterritoriet, søterritoriet og lufrummet over disse områder. I forhold til fremmede stater omfatter den danske stat i jurisdiktionsmæssig sammenhæng også Færøerne og Grønland.

4.1.1.1. Landterritoriet

Danmarks landterritorium afgrænses over for *Tyskland* ved grænsen i Sønderjylland, jf. bekendtgørelse nr. 497 af 21. december 1923 om grænsen mellem Danmark og Tyskland således som den er fastsat af den grænseafstikningskommission, der blev nedsat i henhold til artikel 111 i Versaillestraktaten af 28. juni 1919.

Over for *Sverige* afgrænses dansk (land)territorium ved den faste forbindelse over Øresund, jf. bekendtgørelse nr. 20 af 14. juni 2001 om aftale af 23. marts 1991 med Sverige om en fast forbindelse over Øresund. Grænsen mellem de to landes territorier er identisk med territorialfarvandsgrænsen (jf. nedenfor) og er angivet ved markeringer på den faste forbindelse over Øresund.

4.1.1.2. Søterritoriet

Indre og ydre territorialfarvand – saglig ubegrænset jurisdiktion

Afgrænsningen af søterritoriet er fastlagt ved lov nr. 200 af 7. april 1999. Søterritoriet inddeles i et indre territorialfarvand og et ydre territorialfarvand, jf. lovens § 1. Det *indre territorialfarvand* omfatter de vandarealer, der er beliggende inden for basislinjen,¹ herunder havne, havneindløb, rede, bugter, fjorde, sunde og bæltter, mens det *ydre territorialfarvand* omfatter det havområde, der ligger som et bælte uden for denne basislinje.

Dragningen af basislinjen er nærmere fastlagt ved bekendtgørelse nr. 242 af 21. april 1999 om afgrænsningen af dansk søterritorium, som ændret senest ved bekendtgørelse nr. 680 af 18. juli 2003.

Bredden af det ydre territorialfarvand blev ved 1999-loven ændret fra 3 sømil til 12 sømil (22.224 meter), jf. lovens § 2. Det fremgår af forarbejderne, at udvidelsen af sø-

¹ Basislinjen er som udgangspunkt identisk med lavvandslinjen langs kysten og følger således kystens forløb.

territoriet til 12 sømil er i overensstemmelse med artikel 3 i FN's Havretskonvention af 1982, som på dette punkt antages at være udtryk for almindeligt anerkendte folkeretlige principper, og at en sådan udvidelse af det danske søterritorium derfor kunne ske, selv om Danmark endnu ikke havde ratificeret Havretskonventionen.²

I forarbejderne til 1999-loven er videre anført, at der herved åbnes mulighed for at fastsætte og håndhæve danske regler – både offentligretlige regelsæt (herunder straffeloven) og privatretlige regelsæt – i et bredere bælte af farvandene omkring Danmark.

For grænsedragningen af søterritoriet over for *svensk og tysk søterritorium* er fastsat særlige regler, jf. lovens § 2, stk. 4, jf. stk. 2, idet farvandenens bredde ikke overalt muliggør en 12 sømils grænse i forhold til Sverige og Tyskland. Den ydre afgrænsning af søterritoriet sker i disse tilfælde i overensstemmelse med de aftaler, der er indgået med de pågældende lande.

For så vidt angår *Sverige* er der indgået en sådan aftale ved Deklarationen af 30. januar 1932 mellem Danmark og Sverige angaaende Grænseforholdene i Sundet, som ændret senest ved bekendtgørelse nr. 117 af 5. oktober 1995 af aftale med Sverige af 3. juli 1995 om grænseforholdene i Sundet. I Kattegat og Østersøen har Danmark og Sverige i henhold til en aftale af 1979 begrænset udvidelsen af deres respektive søterritorier, således at der efterlades en korridor af åbent hav (internationalt farvand) omkring midtlinjen.

I forhold til grænsedragningen over for *Tyskland* henvises til bekendtgørelse nr. 497 af 21. december 1923 om grænsen mellem Danmark og Tyskland, således som denne er fastsat af den grænseafstikningskommission, der er nedsat i henhold til Versaillestraktatens artikel 111, som ændret senest ved noteveksling af 22. og 28. oktober 1970 (jf. bekendtgørelse nr. 22 af 5. marts 1973). Dele af territorialfarvandsgrænsen i Lister Dyb og Flensborg Fjord er genstand for konsultationer mellem parterne. I Østersøen har Danmark og Tyskland i henhold til en fælles forståelse af 1994 begrænset udvidelsen af deres respektive søterritorier, således at der efterlades en korridor af åbent hav omkring midtlinjen.

² Folketingstidende 1998/99, Tillæg A, s. 313. Danmark deponerede sit ratifikationsinstrument den 16. november 2004, efter at Folketinget den 29. april 2003 havde meddelt samtykke til dansk ratifikation af Havretskonventionen, jf. herved beslutningsforslag nr. B 75 (Folketingstidende 2002/03, Tillæg A, s. 3025).

Lov nr. 200 af 7. april 1999 om fastlæggelsen af søterritoriet gælder ikke for *Færøerne og Grønland*, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for disse rigsdele, jf. lovens § 6. Ved anordning nr. 240 af 30. april 2002 er lovens regler sat i kraft for så vidt angår Færøerne. I forhold til Grønland er lovens bestemmelser derimod ikke sat i kraft. Dette indebærer, at anordning nr. 636 af 6. september 1991, hvorefter det grønlandske søterritorium er fastsat til 3 sømil, fortsat finder anvendelse. Som følge af en omfattende revision af de grønlandske basislinjer er 1991-anordningen med virkning fra 1. november 2004 ændret ved anordning nr. 1004 af 15. oktober 2004.

Kontinentalsokkelområdet – saglig ubegrænset jurisdiktion

Afgrænsningen af Danmarks territorium er bestemmende for den danske stats *generelle* jurisdiktionsmyndighed (det vil sige kompetence til at udøve magt, kompetence til at lovgive og kompetence til at dømme, jf. ovenfor under afsnit 3.1).

Særlovgivningen indeholder visse steder bestemmelser, som i et vist omfang giver ubegrænset dansk jurisdiktion, uanset om der er tale om områder *uden for* dansk territorialfarvand. Dette er eksempelvis tilfældet i forhold til bestemmelser om jurisdiktion på visse dele af *den kontinentale sokkel*.

Udøvelse af dansk højhedsret på den kontinentale sokkel er undergivet en særlig regulering, der har grundlag i FN's konvention fra 1958 om den kontinentale sokkel, jf. herved anordning nr. 259 af 7. juni 1963 vedrørende udøvelsen af dansk højhedsret over den kontinentale sokkel (1963-anordningen).

Danmarks ratifikation af FN's Havretskonvention af 1982 indebærer, at det folkeretlige grundlag fremover udgøres af Havretskonventionens kapitel VI. Kontinentalsoklen kan herefter udstrækkes til højst 200 sømil fra basislinjerne, medmindre kyststaten ved hjælp af videnskabelige data kan dokumentere en videregående adkomst over for den internationale Kommission for Kontinentalsoklens Grænser (CLCS).

For Danmarks vedkommende er det intetsteds muligt med en sokkelbredde på 200 sømil. Bortset fra Polen, hvor Danmark hævder midtlinjen, er der aftalt sokkelgrænser med nabostaterne, jf. nedenfor.

Ved Færøerne er ved designering i 1985 rejst krav på et område uden for 200 sømil. Ved Grønland vil der ligeledes være mulighed for at opnå en kontinentalsokkel uden

for 200 sømil. Forberedelser til fremlæggelse af videnskabelig dokumentation for Færøernes og Grønlands vedkommende foregår for tiden i Kontinentalsokkelprojektet under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.

I de tilfælde, hvor den danske kontinentalsokkel grænser op til andre landes andele af soklen, sker den nærmere afgrænsning ved anvendelse af midtlinjeprincippet, medmindre der er indgået særlig aftale med disse lande, jf. 1963-anordningens § 2, stk. 2.

Danmark har indgået aftaler om afgrænsningen af kontinentalsoklen med alle nabolande bortset fra Polen, jf. følgende bekendtgørelser i Lovtidende C:

- nr. 68 af 23. juli 1974 om aftale med *Canada* (over for Grønland);
- nr. 41 af 12. november 1998 om aftale med *Island* (over for Grønland);
- nr. 48 af 11. juli 1966, nr. 67 af 21. juni 1968 og nr. 88 af 22. august 1974 (Skagerrak), nr. 78 af 15. september 1980 (Færøerne), nr. 14 af 28. marts 1996, jf. nr. 41 af 12. november 1998 (Grønland/Jan Mayen) og nr. 22 af 29. september 2006 (Grønland/Svalbard), der alle vedrører aftaler med *Norge*;
- nr. 7 af 27. januar 1986 om aftale med *Sverige*;
- nr. 37 af 11. juni 1966 (Østersøen), jf. anordning nr. 98 af 28. november 1972³ og nr. 297 af 7. juni 1977⁴ (Nordsøen), samt nr. 105 af 21. september 1989⁵ (Østersøen), der alle vedrører aftaler med *Tyskland*;
- nr. 14 af 17. februar 1967 (Nordsøen) og nr. 57 af 21. juli 1999 (Færøerne) om aftaler med *Storbritannien*.

Den danske kontinentalsokkels naturforekomster tilhører den danske stat, jf. herved også 1963-anordningens § 1, hvorefter dansk højhedsret for så vidt angår udforskning og udnyttelse af naturforekomster udøves over den danske del af kontinentalsoklen.

Naturforekomster i kontinentalsoklen er dog for så vidt angår Færøerne reguleret ved aftale af 13. maj 1993 mellem regeringen og Færøernes landsstyre om råstoffer i undergrunden udstedt med hjemmel i hjemmestyrelovens § 3 og for så vidt angår Grønland reguleret ved lov nr. 335 af 6. juni 1991 om mineralske råstoffer mv. i Grønland.⁶

³ Lovtidende A.

⁴ Lovtidende A.

⁵ Traktat af 14. september 1988 med DDR. Forbundsrepublikken har succederet i traktaten, jf. bekendtgørelse nr. 67 af 8. juni 1995.

⁶ Lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998.

Sokkelområdet ligger uden for det ydre territorialfarvand og dermed uden for det danske søterritorium. Der er derfor ikke en generel (almen) jurisdiktionsmyndighed i forhold til kontinentalsokkelområdet.

Det følger imidlertid af international ret, jf. nu FN's Havretskonvention artikel 56 og 60 om den eksklusive økonomiske zone (jf. herom nedenfor), som tillige omfatter sokkelrettigheder, at kyststaten har eksklusiv jurisdiktion over kunstige øer, installationer og anlæg. Dette antages tillige at gælde de sikkerhedszoner (af højst 500 meter bredde), som kyststaten kan oprette rundt om anlæggene.

I overensstemmelse hermed fastslår § 3 i lov nr. 259 af 9. juni 1971 om kontinentalsoklen,⁷ at dansk ret gælder for anlæg, som med henblik på udforskning eller udnyttelse af kontinentalsoklen befinder sig på sokkelområdet, samt i sikkerhedszoner omkring anlæggene.⁸ Enkelte love gælder dog ikke for de omhandlede anlæg. Det drejer sig om saltvandsfiskeriloven og – for Grønlands vedkommende – visse fiskeri- og jagtlove, jf. nærmere lovens § 3, stk. 2.

Retsvirkningerne af den udvidede jurisdiktionskompetence i forhold til sokkelområdet er, at anlæg og sikkerhedszoner betragtes som dansk territorium for så vidt angår udstrækning af dansk rets gyldighedsområde (jf. herom nedenfor under afsnit 5.4), selv om anlæggene mv. befinder sig på sokkelområdet uden for det ydre territorialfarvand. Lovovertrædelser, der finder sted på disse anlæg mv., er således undergivet dansk straffemyndighed i kraft af straffelovens § 6, nr. 1, om territorialprincippet.

Loven om kontinentalsoklen indeholder ingen definition af begrebet ”anlæg”. I forarbejderne til lovens § 3 anføres i den forbindelse følgende:

”»Anlæg« er ikke nærmere defineret, idet det ikke er muligt at forudse den nærmere karakter af de hjælpemidler, der vil blive benyttet til udforskning og udnyttelse. Platforme, hvad enten de er faststående eller forankrede, vil være omfattet af begrebet anlæg. Det samme vil gælde skibe, som anvendes til borerier på soklen. Om skibe, der i øvrigt anvendes til udforskning, kan anses for anlæg i lovens forstand, vil bl.a. afhænge af intensiteten og varigheden af undersøgelsesvirksomheden og af skibets nærmere indretning. Det må anses for rigtigt at lade denne afgrænsning finde udtryk gennem domstolenes praksis.”⁹

⁷ Lovbekendtgørelse nr. 1101 af 18. november 2005.

⁸ Sikkerhedszonerne er udstrakt til at dække 500 meter omkring anlæggene, jf. bekendtgørelse nr. 657 af 30. december 1985 om sikkerhedszoner og zoner til overholdelse af orden og forebyggelse af fare.

⁹ Folketingstidende 1970/71, Tillæg A, sp. 2430.

Det følger af ovenstående, at dansk ret således skal gælde for ”anlæg”, og at overtrædelser begået på sådanne anlæg skal betragtes som begået i den danske stat.

Heraf følger, at overtrædelser begået på et udenlandsk skib, der som et anlæg eller som en del af et anlæg anvendes til udforskning eller udnyttelse af soklen, vil kunne betragtes som begået på dansk territorium. Dette udelukker imidlertid ikke, at også andre stater har jurisdiktionskompetence. Der vil navnlig kunne opstå spørgsmål om konkurrerende kompetence i forhold til den stat, hvor skibet er indregistreret (flagstaten), og som således kan have jurisdiktionskompetence i kraft af flagstatsprincippet.

Som antydnet i de ovenfor citerede forarbejder kan det være forbundet med visse afgrænsningsvanskeligheder at fastlægge, om der er tale om et ”anlæg” i kontinentalsokkelovens forstand.

Der kan dog ikke være tvivl om, at eksempelvis en olieboreplatform, der er fast forankret og anvendes som et produktionsapparat, er omfattet af begrebet, og heller ikke, at et almindeligt sejrende skib ikke er omfattet. Imellem disse yderpunkter kan der imidlertid tænkes en lang række varierende tilfælde – eksempelvis visse mobile boreenheder – hvor det næppe er muligt at angive mere generelle retningslinjer for, hvordan en enhed skal klassificeres.

For almindelige skibe – eksempelvis forsyningsskibe til de pågældende anlæg – vil de almindelige jurisdiktionsbestemmelser i forhold til fartøjer finde anvendelse, jf. nærmere nedenfor.

Visse anlæg på havet – offshoreanlæg – er defineret i offshoresikkerhedsloven.¹⁰

Offshoresikkerhedsloven finder (modsat den tidligere havanlægslov) kun anvendelse for offshoreanlæg, der befinder sig på dansk søterritorium eller dansk kontinentalsokkelområde, samt for faste offshoreanlæg, der planlægges anvendt i disse områder, jf. herved lovens § 3.

Efter lovens § 2 omfatter udtrykket ”offshoreanlæg” bl.a. platforme eller andre indretninger, hvorfra der udføres efterforskning eller produktion af kulbrinter fra undergrunden under havbunden.

¹⁰ Lov nr. 1424 af 21. december 2005 om sikkerhed mv. for offshoreanlæg til efterforskning, produktion og transport af kulbrinter som ændret ved lov nr. 107 af 7. februar 2007.

Udtrykket omfatter endvidere platforme eller andre indretninger, der anvendes til indkvartering af personer beskæftiget på eller ved sådanne efterforsknings- og produktionsindretninger ("floteller"), eller anvendes til brug ved rørbunden transport af kulbrinter og andre stoffer og materialer mellem efterforsknings- og produktionsindretninger eller mellem disse og installationer på land (eksempelvis kompressorer, pumper og såkaldte booster platforme, der har udstyr, som tilfører naturgas ekstra tryk med henblik på transport af gassen gennem rørledningen).

Herudover omfatter udtrykket indretninger, der anvendes til lagring og lastning af kulbrinter produceret af ovennævnte efterforsknings- og produktionsindretninger, og som er permanent knyttet til sådanne indretninger (eksempelvis tanke for de kulbrinter, der produceres offshore, og lastebøjer, der anvendes til lastning af olie fra produktionsplatforme til tankskibe).

Skibe er ikke omfattet af udtrykket "offshoreanlæg" bortset fra boreskibe og flydende produktions-, lager- og afskibningsenheder. Skibe, der anvendes til boring på dansk sokkelområde, er således – ligesom olieboreplatforme mv. – omfattet af offshoresikkerhedsloven og dermed af straffelovens § 6, nr. 1, jf. også ovenfor om kontinentalsokkelloven.

Fiskeriterritoriet mv. – saglig begrænset jurisdiktion

Kontinentalsokkelloven giver som nærmere beskrevet ovenfor ubegrænset dansk jurisdiktion i forhold til visse anlæg mv. uden for dansk søterritorium. Særlovgivningen indeholder imidlertid også eksempler på en mere begrænset udstrækning af dansk myndighedsudøvelse uden for dansk territorium.

Et eksempel herpå angår reguleringen af *fiskeriterritoriet*.

Det følger af lov nr. 597 af 17. december 1976 om Danmarks Riges fiskeriterritorium, at dette område omfatter de indre farvande samt det havområde, der ligger i et bælte på 200 sømil fra basislinjen. I medfør af lovens § 1 er udstedt bekendtgørelse nr. 628 af 22. december 1976 om Danmarks fiskeriterritorium i forhold til Nordsøen og bekendtgørelse nr. 386 af 23. august 1985 om Danmarks fiskeriterritorium i forhold til øvrige farvande.

For områder, hvor afstanden mellem Danmark og en nabostat er mindre end 400 sømil, udstrækkes fiskeriterritoriet til midtlinjen, medmindre andet aftales med disse lande.

Inden for fiskeriterritoriet har Danmark overhøjhed for så vidt angår udnyttelse af havets ressourcer.

Et andet eksempel på en mere begrænset udstrækning af dansk myndighedsudøvelse uden for dansk territorium angår reguleringen af *eksklusive økonomiske zoner*.

Ifølge § 1 i lov nr. 411 af 22. maj 1996 om eksklusive økonomiske zoner omfatter Danmarks eksklusive økonomiske zone havområder, der ligger uden for og støder op til søterritoriet indtil en afstand af 200 sømil fra de til enhver tid gældende basislinjer. Den nærmere afgrænsning er fastlagt i bekendtgørelse nr. 584 af 24. juni 1996 om eksklusive økonomiske zoner, som ændret senest ved bekendtgørelse nr. 613 af 19. juli 2002.

I forhold til fremmede stater, hvis kyster ligger tættere på det danske riges kyster end 400 sømil, eller som grænser op til Danmark, sker afgrænsningen af de eksklusive økonomiske zoner i mangel af aftale efter midtlinjeprincippet, jf. lovens § 2, der henviser til kongelig anordning nr. 259 af 7. juni 1963 (omtalt ovenfor).

Den eksklusive økonomiske zone giver ikke Danmark nye rettigheder med hensyn til efterforskning og udnyttelse af kontinentalsoklen og fiskeri. Disse rettigheder udøves uændret i henhold til lovgivningen om kontinentalsoklen og fiskeriterritoriet, jf. ovenfor.¹¹

Efter lovens § 3 har Danmark jurisdiktion i de eksklusive økonomiske zoner med hensyn til anlæggelse af og benyttelse af kunstige øer, installationer og anlæg, videnskabelig havforskning samt beskyttelse og bevarelse af havmiljøet.

Retsvirkningerne af den udvidede jurisdiktionskompetence i forhold til Danmarks eksklusive økonomiske zone er, at de nævnte anlæg mv. betragtes som dansk territorium for så vidt angår udstrækningen af dansk ret. Lovovertrædelser, der begås på disse steder, er dermed undergivet dansk straffemyndighed i kraft af straffelovens § 6, nr. 1, om territorialprincippet.

¹¹ Folketingstidende 1995/96, Tillæg A, s. 3174.

For handlinger begået i den eksklusive økonomiske zone, men uden for de nævnte anlæg mv. er straffemyndighed på grundlag af straffelovens § 6 dog begrænset af anvendelsesområdet for loven om økonomiske zoner. Lovens § 3 indebærer således, at der eksempelvis ikke er dansk straffemyndighed efter straffelovens § 6 (om territorialprincippet) i forhold til et drab, der begås på et udenlandsk skib, som befinder sig i den danske eksklusive økonomiske zone.¹² Derimod vil der være dansk straffemyndighed, hvis det pågældende skib tømmer sine olietanke, mens det befinder sig inden for denne zone.

Som et tredje eksempel på en mere begrænset udstrækning af dansk myndighedsudøvelse uden for dansk territorium kan nævntes reguleringen af *den tilstødende zone*.

Efter lov nr. 589 af 24. juni 2005 om tilstødende zone kan dansk lovgivning, der har tilknytning til søterritoriet, i nærmere bestemt omfang håndhæves ud til 24 sømil fra basislinjerne, herunder i korridorerne af åbent hav omkring Danmark, men kun i den del af korridorerne som er beliggende inden for ydergrænserne for Danmarks eksklusive økonomiske zone (jf. herom ovenfor). Dette indebærer, at loven i praksis omfatter Lillebælt og Storebælt samt den danske del af Øresund.

Det retlige indhold af den tilstødende zone er et andet end for den ovenfor omtalte eksklusive økonomiske zone. Mens kyststaten i sidstnævnte zone har suveræne rettigheder og jurisdiktion vedrørende ressourcer og miljøbeskyttelse, har kyststaten i den tilstødende zone udelukkende kontrolbeføjelser knyttet til visse dele af den lovgivning, der i øvrigt er gældende på statens søterritorium. Det drejer sig nærmere om told-, afgifts-, udlændinge- og sundhedslove.

Uskadelig passage

Det følger af straffelovens § 12, at anvendelse af straffelovens jurisdiktionsbestemmelser begrænses af de folkeretligt anerkendte undtagelser. I forhold til rækkevidden af dansk straffemyndighed på søterritoriet indebærer dette navnlig, at jurisdiktionsbestemmelserne skal anvendes med respekt af den begrænsning, der ligger i det folkeretlige princip om uskadelig passage.

¹² Straffemyndighed vil efter omstændighederne i stedet kunne støttes på straffelovens § 7 eller § 8.

Princippet om uskadelig passage indebærer, at fremmede skibe skal gives ret til sejlads gennem søterritoriet, i det omfang sejladsen ikke er til skade for kyststatens fred, orden eller sikkerhed, jf. nærmere Havretskonventionens kapitel II, afsnit 3.

Det bemærkes i tilknytning hertil, at offentlig påtale for handlinger, som på dansk område foretages om bord på fremmed fartøj af og imod nogen, der hører til eller som rejsende følger med dette, som udgangspunkt er betinget af Rigsadvokatens beslutning, jf. nærmere Rigsadvokatens Meddelelse nr. 3/2002 om forelæggelsesregler og kompetenceregler mv.

Der henvises i øvrigt til kapitel 13 vedrørende de folkeretlige aspekter af jurisdiktionskompetencen.

4.1.1.3. Luftterritoriet

Til dansk *luftterritorium* henregnes luftrummet over dansk land- og søterritorium.

Dette indebærer, at der i medfør af § 6, nr. 1, er dansk straffemyndighed for handlinger begået på et luftfartøj under dets passage over dansk land- eller søterritorium, uanset hvor luftfartøjet er registreret.

Afgrænsningen af nationalt luftterritorium over for det ydre rum har været drøftet i en række internationale sammenhænge. Det har imidlertid ikke været muligt at opnå enighed, og der er således ikke i dag defineret en afgrænsning af luftterritoriet i forhold til det ydre rum.

4.1.2. Straffelovens § 6, nr. 2

4.1.2.1. Dansk fartøj

4.1.2.1.1. Med straffelovens § 6, nr. 2, udvides dansk straffemyndighed til også at omfatte handlinger, der foretages på *dansk fartøj*, som befinder sig *uden for* nogen stats folkeretligt anerkendte område.

Bestemmelsen omfatter efter sin ordlyd handlinger foretaget af alle ombordværende, uanset hvilken nationalitet gerningsmanden måtte have, og uanset om den pågældende er knyttet til fartøjet som besætningsmedlem eller rejsende eller blot midlertidigt opholder sig om bord.

Det følger af forarbejderne til bestemmelsen, at der med ”fartøj” menes såvel skibe (herunder både) som luftfartøjer.¹³ Bestemmelsen omhandler således skibe i internationalt farvand og luftfartøjer, der befinder sig over internationalt farvand eller over et landområde, der ikke er folkeretligt anerkendt, eller så højt oppe, at ingen stat har jurisdiktion (jf. ovenfor om afgrænsningen af luftterritoriet i forhold til det ydre rum).

4.1.2.1.2. Bestemmelsen omhandler *danske* fartøjer. Afgrænsningen af, hvornår noget kan betragtes som et dansk fartøj, må afgøres efter de respektive speciallove.

Det indebærer for det første, at et skib kun kan sejle under dansk flag og dermed betragtes som et dansk fartøj, hvis betingelserne i sølovens § 1 eller § 2 er opfyldt. Heri ligger navnlig, at skibet skal være ejet af en dansk statsborger, en dansk institution eller et aktieselskab mv., hvoraf mindst 2/3 af bestyrelsen består af danske statsborgere, der er bosat i Danmark, eller at skibet skal tilhøre personer, selskaber eller lignende, der er omfattet af EU-reguleringen om fri bevægelighed mv.

Udtrykket ”dansk fartøj” omfatter endvidere danske krigsfartøjer og skibe, der er optaget i Dansk Internationalt Skibsregister, jf. lov nr. 408 af 1. juli 1988 om Dansk Internationalt Skibsregister.¹⁴ I Dansk Internationalt Skibsregister optages ikke blot danske skibe omfattet af sølovens § 1 og § 2, men også under visse nærmere betingelser udenlandsk ejede skibe, hvortil der er knyttet danske interesser, jf. lovens § 1, stk. 2 og 4.

Til dansk fartøj henregnes tillige danske militærfly mv. og luftfartøjer, der er registreret i det danske nationalitetsregister, jf. § 6 og § 7 i luftfartsloven.¹⁵

Det må antages, at *det formelle registreringsforhold* er afgørende for, om et fartøj anses som dansk. Denne retstilstand, der beror på folkeretlige traditioner, indebærer eksempelvis, at et skib, der sejler under fremmed flag, ikke vil være undergivet dansk straffemyndighed i medfør af straffelovens § 6, nr. 2, uanset om skibet måtte tilhøre en dansk statsborger eller et selskab mv. (juridisk person), der har registreret hjemsted i Danmark.

I de tilfælde, hvor et fartøj ikke registreres – herunder eksempelvis de skibe, der ikke er registreringspligtige, fordi de har en størrelse, der er mindre end grænseværdien på

¹³ Betænkning 1923, sp. 16.

¹⁴ Lovbekendtgørelse nr. 273 af 11. april 1997 med senere ændringer.

¹⁵ Lovbekendtgørelse nr. 1484 af 19. december 2005.

20 bruttotonnage, jf. sølovens § 10 – må *ejer-/brugerforholdet* tillægges afgørende betydning ved afgørelse af, om fartøjet betragtes som dansk.

4.1.2.1.3. Efter ordlyden af straffelovens § 6, nr. 2, er der dansk straffemyndighed i forhold til handlinger, som foretages *på* dansk fartøj. Det er således klart, at der er dansk straffemyndighed i forhold til handlinger, der finder sted om bord på selve fartøjet.

I retspraksis er bestemmelsen fortolket således, at den også hjemler dansk straffemyndighed i forhold til handlinger, der foretages *fra* dansk fartøj og er rettet mod interesser uden for fartøjet.

Fra retspraksis kan nævnes følgende afgørelse:

U 1957.610 V. Tiltalte havde uden for det danske søterritorium anbragt bundgarnspæle, hvilket var i strid med danske regler til betryggelse af skibsfarten, hvis anvendelsesområde ikke fandtes at være begrænset til dansk søterritorium. Byretten bemærkede, at handlingen var sket fra dansk skib, hvorfor der i medfør af straffelovens § 6, stk. 1, nr. 2, (nu § 6, nr. 2) var dansk straffemyndighed. Landsretten stadfæstede dommen uden udtrykkeligt at omtale jurisdiktionsspørgsmålet.

Skibe, der befinder sig uden for dansk søterritorium, men som anvendes til boring på dansk sokkelområde, er – ligesom olieboreplatforme mv. – omfattet af straffelovens § 6, nr. 1, jf. ovenfor om kontinentalsokkeloven og offshoresikkerhedsloven.

4.1.2.2. Folkeretligt anerkendt område

Bestemmelsen i straffelovens § 6, nr. 2, omhandler danske fartøjer, som befinder sig uden for *nogen stats folkeretligt anerkendte område*. Straffeloven af 1866 omhandlede efter sin ordlyd fartøjer uden for ”et under anden straffelovgivning hørende” søterritorium (1866-lovens § 3). Den ændrede ordlyd er efter forarbejderne begrundet i luftskibsfartens udvikling og i forbindelse hermed anerkendelsen af muligheden for, at der også eksisterer et folkeretligt anerkendt luftområde.¹⁶

I straffelovens § 6, nr. 3, og § 10, stk. 2, benyttes tilsvarende udtrykket folkeretlig(t) anerkendt område, mens straffelovens § 7, stk. 1, og § 8, nr. 3 og 6, benytter udtrykket folkeretlig(t) anerkendt *stats*område. Der er imidlertid alene tale om en redaktionel forskel uden indholdsmæssig betydning.

¹⁶ Betænkning 1912, s. 10, betænkning 1917, s. 9, og betænkning 1923, sp. 16.

Straffeloven regulerer ikke spørgsmålet om, hvornår et område er ”folkeretligt anerkendt”. Dette spørgsmål skal afgøres efter folkerettens regler herom.

I retspraksis er handlinger foretaget på åbent hav anset for foretaget uden for fremmed folkeretligt anerkendt område, selv om handlingerne er begået på fremmed fartøj, jf. herved U 1960.1088 Ø (omtalt nedenfor under afsnit 5.1.1.3) om ulovligt hasardspil om bord på et tysk skib, der befandt sig i (bl.a.) internationalt farvand.

4.1.3. Straffelovens § 6, nr. 3

Efter straffelovens § 6, nr. 3, omfatter dansk straffemyndighed endvidere handlinger, der foretages på *dansk fartøj*, som befinder sig på fremmed folkeretligt anerkendt område, af personer, der hører til fartøjet eller som rejsende følger med dette. Forholdet er således undergivet dansk straffemyndighed, uanset indholdet af lovgivningen i gerningsstaten (det vil sige intet krav om dobbelt strafbarhed).

Dansk straffemyndighed i medfør af § 6, nr. 3, er begrænset til tilfælde, hvor den strafbare handling er foretaget af ”personer, der hører til fartøjet eller som rejsende følger med fartøjet”.

Personer, der hører til fartøjet, omfatter i første række besætningen, men derudover også enhver, der varetager en vedvarende funktion på fartøjet. I forarbejderne til bestemmelsen nævnes, at en hovmester på et skib er omfattet af den relevante personkreds, i modsætning til eksempelvis en fremmed lods, der er midlertidig om bord.¹⁷ Også eksempelvis en skibslæge eller en blind passager vil være omfattet af bestemmelsens ordlyd.

Er handlingen derimod begået af en person, der alene opholder sig midlertidigt om bord på fartøjet, er handlingen ikke undergivet dansk straffemyndighed i medfør af § 6, nr. 3, men eventuelt i medfør af andre jurisdiktionsbestemmelser. I forarbejderne til bestemmelsen er anført, at man i disse tilfælde må lade det bero ved, at gerningsstedets straffemyndighed kommer til anvendelse.¹⁸ Eksempelvis vil der ikke i medfør af § 6, nr. 3, være dansk straffemyndighed for handlinger, der begås af rengøringspersonale, der midlertidigt er om bord på et dansk indregistreret fly, mens dette befinder sig i en udenlandsk lufthavn.

¹⁷ Betænkning 1912, s. 10, og betænkning 1923, sp. 16.

¹⁸ Betænkning 1923, sp. 16.

4.2. Straffelovens § 9

Den territoriale afgrænsning af straffemyndigheden indebærer, at der kan opstå nogle generelle spørgsmål om, hvordan gerningsstedet for en forbrydelse bestemmes. En central problemstilling vedrører bedømmelsen af tilfælde, hvor en handling og dens følger falder på to (eller flere) forskellige territorier.

Straffelovens § 9 omhandler dette spørgsmål. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 9. I de tilfælde, i hvilke en handling straffbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet følge, betragtes handlingen tillige som foretaget dér, hvor virkningen er indtrådt eller tilsigtet at skulle indtræde.”

Med bestemmelsen er det såkaldte *virkningsprincip* gennemført i dansk ret.

I de tilfælde, hvor § 9 om virkningsprincippet finder anvendelse, bliver der tale om (minimum) to gerningssteder, idet bestemmelsen ikke indebærer, at virkningsstedet træder i stedet for handlingsstedet som gerningssted, men derimod, at handlingen anses for begået begge steder (dobbelt gerningssted).¹⁹

4.2.1. Baggrund

4.2.1.1. Drøftelserne forud for straffeloven af 1930

Bestemmelsen fik sin gældende ordlyd ved straffeloven af 1930 og havde i de forudgående betænkninger fra 1912, 1917 og 1923 været genstand for betydelig uenighed.

Straffelovskommissionen foreslog i sin betænkning fra 1912 en bestemmelse om dansk straffemyndighed på grundlag af et virkningsprincip med følgende ordlyd:

”§ 7. I de tilfælde, i hvilke en Handling straffbarhed afhænger af en indtraadt eller tilsigtet Følge, betragtes Handlingen tillige som foretaget der, hvor Virkningen er indtraadt eller tilsigtet at skulle indtræde.”

Af betænkningen fremgår bl.a. følgende:

”Paragrafen indfører den i den gældende Straffelov ukendte Regel, at en Handling betragtes som foretaget ogsaa der, hvor Virkningen indtræder eller tilsigtes at skulle indtræde. Der haves navnlig saadanne Forhold for Øje, hvor Handling og Virkning ikke falder sammen. En Følge, der ikke er en begrebsmæssig Bestanddel af Forbrydelsen, men hvis Indtræden kan medføre en Forhøjelse af Straffen, bevirker ikke ved sin Indtræden, at Handlingen betragtes som foretaget paa det Sted, hvor den indtræder. Forøves saaledes en Voldsforbrydelse i Sver-

¹⁹ Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 4. udgave (1997), s. 233.

rig, og den overfaldne tager hertil, hvor han som Følge af Voldshandlingen dør, vil Danmark ikke kunne betragtes som Gerningssted. Bestemmelsen, der findes i norsk Straffelov § 12 og ligeledes er optaget i det østrigske og svejtsiske Udkast, er uden Betænkning og er i Overensstemmelse med, hvad der er vedtaget i 1910 paa de internationale Konferencer i Paris om den hvide Slavehandel og om Undertrykkelse af offentliggjorte utugtige Skrifter, Billeder etc. Selv i de Tilfælde, hvor det er en Udlænding, der i Udlandet foretager en Handling, hvis Virkning indtræder her i Landet, synes det ikke at kunne bestrides, at Staten er berettiget til at benytte sin Straffemyndighed til at forsvare de her i Landet værende Retsgoder, der uden en saadan Regel kun ere ufuldstændig beskyttede.”²⁰

Straffelovsudkastet i Torps betænkning fra 1917 indeholder derimod ikke en bestemmelse om virkningsprincippet. Om dette spørgsmål anføres i betænkningen følgende:

”I K.U. § 7 indeholdes imidlertid endnu en Bestemmelse, der ofte opfattes som en Anvendelse af Realprincippet og ogsaa i Motiverne (S. 17-18) tildels motiveres netop ud fra dette Synspunkt. Den siger, at hvor en Handling Straffbarhed afhænger af en indtraadt eller tilsigtet Følge, betragtes Handlingen tillige som foretaget der, hvor Virkningen er indtraadt eller tilsigtet at skulle indtræde. Bortset fra den formelle Indvending, at Bestemmelsen er formuleret som en Fiktion, maa den – der i øvrigt i det væsentlige stemmer med N. Strfl. § 12, schweizisk V.E. Art. 9 og østerrigsk Regeringsforsl. (1912) § 83, 2. St. – ogsaa i Realiteten anses forfejlet. Den skyldes oprindeligt et Kompromis, idet man uden formelt at ville godkende Realprincippet har villet afvæbne den Kritik, der fra dettes Tilhængere er rettet mod Territorialprincippet, ved at omforme det sidste saaledes, at man nøjes med, at Virkningen er knyttet til Territoriet, selv om Virksomheden falder udenfor dette. Bestemmelsen giver paa en Gang for meget og for lidt. Paa den ene Side hjemler den Anvendelse af dansk Straffemyndighed i Tilfælde, hvor saadant er urimeligt. Hvis f. Eks. en Svensker i Malmø indgiver en anden Svensker Gift i Drabshensigt, og sidstnævnte derefter efter eget Ønske ved de første Forgiftningssymptomer straks føres til en Specialist i København, hvor han imidlertid trods alt dør som Følge af Forgiftningen, har Danmark, da dette Tilfælde skal omfattes af § 7, en absolut Pligt til at forfølge Sagen: Paatale er end ikke betinget af Justitsministerens Paabud. Dette turde være ret urimeligt. Vil man mene, at Inddragelsen under dansk Straffemyndighed dog kan forsvares ved Forbrydelsens Grovhed ud fra de til Forsvar for Universalprincippet anførte Betragtninger, kan Eksemplet blot forandres derhen, at Indgivelsen af Giften skyldes en strafbar Uagtsomhed. I saa Fald passer Ordene i § 7, at Handlingens Straffbarhed afhænger af en indtraadt Følge, netop; thi afværges Følgen, ophører Uagtsomheden at være strafbar. Her vil det virke særlig grelt at bringe dansk Straffemyndighed til Anvendelse. At det samme er Tilfældet, naar man, som § 7 vil, nøjes med, at Følgen Indtræden her har været tilsigtet, behøver blot at anføres.

Paa den anden Side dækker § 7 intet af de Tilfælde, hvor der ud fra Beskyttelsessynspunktet kan føles Trang til at værne danske Interesser mod Angreb udefra, naar Forbrydelsen enten hører til dem, hvor Handling og Virkning falder sammen, eller selve Virkningen indtræder i Udlandet, hvilket jo vel er foreneligt med, at den rammer et Gode, som dansk Ret har Grund til at værne, f. Eks. at et dansk Skib, uden at Sørøveri foreligger, forelempe paa aaben Sø, jages bort fra en Fangstplads, maaske forsætligt løbes i Sænk af Konkurrenterne. Det urigtige er, at § 7 lægger Vægt paa det strafferetlig set ganske ligegyldige, hvor Virkningen indtræder, i Stedet for at lade det afgørende være, under hvilken Stats Forsorg det angrebne Retsgode naturligt hører, to Ting, der vel ofte, men langt fra altid falder sammen. Det er derfor

²⁰ Betænkning 1912, s. 17-18.

med fuld Ret, at baade det tyske V.E. og G.E. bevidst og bestemt har taget Afstand fra en saadan Regel, og Bestemmelsen i K.U. § 7 bør sikkert udgaa.”²¹

I Straffelovskommissionens betænkning fra 1923 var der ikke enighed om, hvorvidt der i straffeloven skulle være en bestemmelse, der hjemlede straffemyndighed på baggrund af et virkningsprincip. I betænkningen anføres herom følgende:

”§ 7 [om territorialprincippet] opretholder med visse Ændringer Bestemmelserne i Straffelovens §§ 2 og 3. ... Det afgørende er, hvor Handlingen er foretaget, og i Tilfælde af, at Handling og Virkning ikke falder sammen, bliver det derfor uden Betydning, om Virkningen indtræder her, naar Handlingen ikke er foretaget her i Landet. Hvis f. Eks. en Person fra Sverige skriver et injurierende Brev til en Person her i Landet, vil han overhovedet ikke kunne straffes her i Landet, selv om han indfinder sig her. Man har ment i dette og andre lignende Tilfælde, f. Eks. naar en Person fra Udlandet ved et Skud over den danske Landegrænse dræber en Person her i Landet, ligesom hidtil at maatte slaa sig til Taals med den Retshaandhævelse, der regelmæssig vil kunne finde Sted paa Gerningsstedet eller i den paagældendes Hjemland.

Et Mindretal (Glarbo, Krabbe) finder ingen Grund til at holde disse sidste Tilfælde, hvor Interesser indenfor dansk Omraade direkte krænkes fra Udlandet, udenfor dansk Straffemyndighed. Mindretallet er derfor stemt for, at der burde optages en Bestemmelse svarende til norsk Straffelov § 12, 2det Stykke og K.U. 1912 § 7, hvorefter i de Tilfælde, i hvilke en Handlings Strafbarhed afhænger af en indtraadt eller tilsigtet Følge, Handlingen tillige betragtes som foretaget der, hvor Virkningen er indtraadt eller tilsigtet at skulle indtræde. Til Støtte herfor kan Mindretallet henholde sig til det i K.U. 1912 Mot. S. 17 anførte.”²²

4.2.1.2. Straffeloven af 1930

Om den gældende bestemmelse er i bemærkningerne til forslaget til straffeloven af 1930 bl.a. anført følgende:

”§ 10 (nu § 9), der er affattet i Overensstemmelse med § 7 i den første Straffelovskommissionens Udkast, er optaget efter Forslag af et Mindretal inden for Kommissionen (2 medlemmer). Bestemmelsen har navnlig saadanne Forhold for øje, hvor Handling og Virkning ikke falder sammen, og tilsigter at aabne Mulighed for Strafanvendelse i saadanne Tilfælde, hvor Handlingen sker i Udlandet, medens Virkningen indtræder her i Landet, og hvor det, saafremt det ubetinget kom an paa Stedet for Handlingens Foretagelse, vilde være udelukket at anvende dansk Straffemyndighed. Uden denne Regel vilde det saaledes i Almindelighed være udelukket i Tilfælde af, at en Udlænding ved et Skud over den danske Landegrænse dræber en Person her i Landet, at straffe Gerningsmanden, selv om han indfinder sig her.”²³

Den gældende bestemmelse i straffelovens § 9 om dansk straffemyndighed på grundlag af virkningsprincippet fik sin endelige ordlyd under Rigsdagens behandling af forslag til borgerlig straffelov, hvor bestemmelse blev udvidet til også at omfatte tilfælde,

²¹ Betænkning 1917, s. 11-12.

²² Betænkning 1923, sp. 14-15.

²³ Rigsdagstidende 1925/26, Tillæg A, sp. 3276.

hvor en handling's strafbarhed *påvirkes* af en indtrådt eller tilsigtet følge, jf. nærmere nedenfor under afsnit 4.2.2.2.

4.2.2. Anvendelsesområde

Straffelovens § 9 indebærer navnlig, at der tillige anses at være dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor en handling, der begås uden for dansk territorium, får virkning eller er tilsigtet at skulle have virkning her i landet.

4.2.2.1. Strafbarhed afhænger af en følge (1. led)

Bestemmelsen omhandler efter *1. led* de tilfælde, hvor en handling's strafbarhed *afhænger* af en indtrådt eller tilsigtet følge.

Herved sigtes for det første til såkaldte forårsagelsesdelikter, hvor handling og følge kan være territorielt adskilt – eksempelvis drab, legemsbeskadigelse, hærværk mv. Afgørende er således, om den følge, der hører til forbrydelsen, er indtrådt eller tilsigtet at skulle indtræde i Danmark.

Herudover er det flere steder i den juridiske litteratur antaget, at denne del af bestemmelsen for det andet omfatter forbrydelser med såkaldt fremrykket fuldbyrdesmoment, således at der er dansk straffemyndighed, hvis forbrydelsen *faktisk* får eller tilsigtes at få virkning i Danmark, uanset om gerningsmanden i udlandet har foretaget den handling, der er tilstrækkelig til at statuere fuldbyrdet overtrædelse.²⁴ Som eksempel kan nævnes pengefalsk efter straffelovens § 166, der retligt fuldbyrdes, allerede når gerningsmanden eftergør (forfalsker) penge for at bringe dem i omsætning som ægte, og ikke først når gerningsmanden rent faktisk efterfølgende udgiver de falske penge. Det anførte indebærer, at en tysker, der eksempelvis i Tyskland uretmæssigt fremstiller efterligninger af danske pengesedler for at benytte de falske sedler i Danmark, efter straffelovens § 9 (jf. § 6) vil kunne retsforfølges her i landet.

Enkelte steder i litteraturen tages afstand fra en sådan udvidende fortolkning af straffelovens § 9, og det anføres bl.a., at ”i praksis undgås de mest angribelige udvidelser

²⁴ Kommenteret straffelov, Almindelig del, 8. udgave (2005), s. 138. Tilsvarende Hurwitz, Den Danske Kriminalret, Almindelig del, 4. udgave (1971), s. 104, og Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 4. udgave (1997), s. 233.

derived, at § 9 fortolkes som indeholdende et krav om, at følgen skal være et gerningsmoment, d.v.s. direkte være nævnt i straffebestemmelsen.”²⁵

4.2.2.2. Strafbarhed påvirkes af en følge (2. led)

Bestemmelsens 2. led angår tilfælde, hvor en forbrydelses strafbarhed *påvirkes* af en indtrådt eller tilsigtet følge.

Denne del af bestemmelsen blev som anført ovenfor indsat under Rigsdagens behandling af forslaget til borgerlig straffelov.

Efter forarbejderne til bestemmelsen var tanken hermed, at bestemmelsen også skulle omfatte tilfælde, hvor en strafbar handling begået i udlandet medfører en strafforhøjende følge her i landet. Det tilsigtes således at tydeliggøre, at ”bestemmelsen også omfatter tilfælde, hvor den indtrådte eller tilsigtede følge medfører forhøjelse af straffen for en også uden sådan følge strafbar handling”.²⁶ Som eksempel kan nævnes straffelovens § 246, der omhandler muligheden for at skærpe straffen ved eksempelvis voldshandlinger, der fører til ofrets død.

Bestemmelsen indebærer, at der er dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor lovgivningen særskilt hjemler en strafskærpelse. Derimod vil en følge, der ikke vil påvirke den retlige subsumption, men alene den konkrete udmåling af straffen under en given straffebestemmelse (jf. herved bl.a. den generelle bestemmelse i straffelovens § 80 om strafskærpelse omstændigheder), ikke i sig selv være tilstrækkelig til at etablere straffemyndighed efter § 9.

Efter bestemmelsen vil der eksempelvis være dansk straffemyndighed i et tilfælde, hvor en person, der ikke har nogen dansk tilknytning, under et ophold i Tyskland begår grov vold (straffelovens § 245) mod en norsk statsborger, og hvor den norske statsborger afgår ved døden i Danmark under gennemrejse til Norge. Dette er en konsekvens af, at gerningsmanden i dette tilfælde vil kunne straffes for overtrædelse af straffelovens § 246, som særskilt hjemler strafforhøjelse, hvis en voldshandling (omfattet af § 245) fører til ofrets død.

²⁵ Greve, Det strafferetlige ansvar, 2. udgave (2004), s. 103.

²⁶ Rigsdagstidende 1929/30, Tillæg B, sp. 1848.

4.2.2.3. Indtrådte og tilsigtede følger

4.2.2.3.1. Hvis en handlings strafbarhed enten afhænger af eller påvirkes af en følge, hjemler straffelovens § 9 for det første dansk straffemyndighed, hvis der er tale om en virkning, der rent faktisk *indtræder* i Danmark.

Bestemmelsen omfatter på dette punkt:

- 1) virkninger, som gerningsmanden har haft *forsæt* til skulle indtræde her i landet,
- 2) virkninger, hvis indtræden i Danmark kan tilregnes gerningsmanden som *uagtsom*,
og
- 3) virkninger, der *tilfældigt* indtræder netop her i landet.²⁷

4.2.2.3.2. Straffelovens § 9 hjemler for det andet dansk straffemyndighed i de tilfælde, hvor der ikke indtræder en virkning i Danmark, men hvor virkningen var *tilsigtet* at skulle indtræde i Danmark.

Efter ordlyden synes bestemmelsen på dette punkt alene at omfatte følger, som gerningsmanden har såkaldt direkte forsæt til skal indtræde i Danmark.

Det kan imidlertid anføres, at udtrykket ”tilsigtet” i denne sammenhæng må fortolkes på samme måde som udtrykket ”sigter til”, der anvendes i straffelovens § 21 om forsøg. Sidstnævnte udtryk antages efter retspraksis foruden den højeste grad af forsæt (direkte forsæt) også at kunne omfatte lavere forsætsgrader, herunder *dolus eventualis*, jf. eksempelvis U 2002.2043 H.

Spørgsmålet er ikke nærmere omtalt i forarbejderne til bestemmelsen.

4.2.2.4. Relevante følger

Som det fremgår af ovenstående, er det en forudsætning for dansk straffemyndighed efter straffelovens § 9 på baggrund af en virkning i Danmark, at den pågældende indtrådte eller tilsigtede virkning er afgørende for, om der foreligger en strafbar handling (*afhænger af*), eller om virkningen hjemler en strafforhøjelse (*påvirkes af*).

²⁷ I sidstnævnte tilfælde er det alene virkningens indtræden i Danmark, der er tilfældig i forhold til gerningsmanden. Derimod forudsættes virkningens indtræden som sådan at opfylde tilregnelsskravet, jf. herved straffelovens § 20.

I den juridiske litteratur anføres, at det ud fra ordlyden af § 9 nærmest må antages, at bestemmelsen kun omfatter de følgevirkninger, der udtrykkeligt er gjort til gerningsmomenter i straffebestemmelsen.²⁸

I litteraturen sondres i lighed hermed mellem relevante og irrelevante følger.

Som eksempel på en irrelevant følge peger Toftegaard Nielsen bl.a. på den situation, hvor et tyveri i Spanien udløser et tab for et dansk forsikringsselskab, der har forsikret den pågældende genstand.²⁹ Det tab, forsikringsselskabet lider, er ikke en del af tabet efter straffelovens tyveribestemmelse i § 276, og tabet kan derfor ikke skabe dansk straffemyndighed. Toftegaard Nielsen nævner som endnu et eksempel, at en direktørs svig (begået i udlandet) over for et udenlandsk selskab, der har danske aktionærer, ikke i medfør af straffelovens § 9 kan begrunde dansk straffemyndighed, idet det tab, aktionærerne måtte lide herved, ikke er en del af det tab, der er omfattet af straffelovens § 280 om mandatsvig. Tilsvarende eksempler nævnes af Greve.³⁰

En situation, der ligner den sidstnævnte, var til pådømmelse i en sag, hvor der var rejst tiltale for overtrædelse af straffelovens § 280 (mandatsvig) mod direktøren i et selskab, som havde registreret hjemsted på Gibraltar, og som var et 100 % ejet datterselskab af et aktieselskab med registreret hjemsted i Danmark.³¹

I forhold til spørgsmålet om straffemyndighed var i sagen både overvejelser om straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2 (kravet om dobbelt strafbarhed) og om straffelovens § 9 (relevante følger).

For så vidt angår § 9 anførte byretten i sine præmisser følgende:

”Særligt med hensyn til den supplerende kompetenceregulering i straffelovens § 9 bemærkes det, at det danske moderselskab, [... A/S], i sit koncernregnskab har optaget den helejede datterbank, [... Limited], efter ”den indre værdis metode”, og det findes herefter at kunne lægges til grund, at (også) moderselskabet er påført både et økonomisk tab og en væsentlig risiko herfor, jf. straffelovens § 9.

Een domsmand bemærker, at denne tillige har lagt vægt på, at udlånsmidlerne hidrørte fra moderselskabet.

²⁸ Kommenteret straffelov, Almindelig del, 8. udgave (2005), s. 138.

²⁹ Toftegaard Nielsen, Strafferet I, Ansvar, 2. udgave (2004), s. 333.

³⁰ Greve, Det strafferetlige ansvar, 2. udgave (2004), s. 103.

³¹ Retten i Århus’ dom af 15. juli 2003 i sag nr. SS 12.02498/00 (utrykt).

På denne baggrund findes dansk straffelovgivning at burde finde direkte anvendelse i den foreliggende sag.”

Byretten støttede i øvrigt også dansk straffemyndighed på § 7, stk. 1, nr. 2.

Dommen blev anket til Vestre Landsret, der i sine præmisser bl.a. anførte følgende om § 9:³²

”Efter straffelovens § 9 kan handlinger begået uden for det danske territorium straffes her i landet, når en indtrådt eller tilsigtet følge af en handling, der efter straffebestemmelsen er en betingelse for, at handlingen er strafbar, er indtrådt her i landet. På baggrund af bestemmelsens indhold og formål må bestemmelsen fortolkes således, at den alene omfatter de tilfælde, hvor det er den umiddelbare indtrådte eller tilsigtede følge af en handling, som er begået uden for dansk territorium, og som udgør en betingelse for strafbarheden, som er indtrådt eller tilsigtet at indtræde her i landet, og at bestemmelsen således ikke omfatter tilfælde, hvor den umiddelbare indtrådte eller tilsigtede følge er indtrådt eller tilsigtet at skulle indtræde udenfor dansk territorium, og hvor der her i landet således alene indtræder afledede, indirekte følger af handlingen eller alene tilsigtes at indtræde afledte, indirekte følger [af] handlingen.

Da det tab eller den risiko for tab, som er en betingelse for låneforholdenes strafbarhed efter § 280, nr. 2, er det umiddelbare tab eller den umiddelbare risiko for tab, som ved låneforholdene blev påført [... Limited], og da det tab og den risiko for tab, som blev påført [... A/S], således kun er et afledet indirekte tab og en afledet indirekte risiko for tab, finder straffelovens § 9 ikke anvendelse på låneforholdene. Det bemærkes herved, at det ved vurderingen af, om § 9 kan anvendes, er uden betydning, at [... Limited] er et datterselskab af [... A/S], og at selskabet er et helejet datterselskab.”

Landsretten fandt herefter, at dansk straffemyndighed (i stedet) måtte støttes på straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2.

Retspraksis ses i øvrigt kun i begrænset omfang at indeholde afgørelser, der bidrager nærmere til belysningen af rækkevidden af § 9.

Fra retspraksis kan nævnes følgende afgørelser:

U 1940.545 H. En i Norge bosat aktionær i et dansk aktieselskab sendte fra Helsingborg breve til selskabets bestyrelse i Danmark, hvori han foreslog selskabets direktør afskediget på grund af ”mistænkt falsk underslæb og andre misligheder”, og hvori han oplyste, at direktøren havde gjort sig skyldig bl.a. i falsk og skattesvig. Direktøren anlagde i Danmark sag mod aktionæren for injurier efter straffelovens § 267, og aktionæren påstod sagen afvist, da handlingen var begået i udlandet. Højesteret fandt, at det måtte følge af straffelovens § 9, at den handling, der var begået ved afsendelsen af de pågældende breve, tillige måtte anses for begået i Danmark.

U 1992.364 V. Tiltalte havde uden tilladelse fra Vejtransportrådet udført godskørsel dels fra Nordjylland og fra toldområdet i Padborg til udlandet, dels udelukkende i udlandet. Hverken

³² Vestre Landsrets dom af 15. juli 2005 i sag nr. S-0899-03 (utrykt).

efter straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, eller efter § 9 var der grundlag for at straffe tiltalte for godskørslerne i udlandet. Tiltalte blev derfor alene straffet for kørslerne i Danmark.

Trykt retspraksis om den nærmere afgrænsning af, hvilke følger der er relevante i forhold til anvendelsen af straffelovens § 9, er imidlertid sparsom, og bestemmelsens anvendelsesområde er således forbundet med en vis usikkerhed.

Waaben anfører i overensstemmelse hermed, at der kan tænkes tilfælde, hvor der opstår tvivl om rækkevidden af § 9, og at det formentlig ville være hensigtsmæssigt at give § 9 en udvidelse, der giver domstolene mulighed for at skønne over væsentligheden af en handlings virkning på et lands territorium.³³

4.3. Nærmere om lokalisering af gerningsstedet

4.3.1. Straffelovens § 6 forudsætter som nærmere beskrevet ovenfor under afsnit 4.1, at den strafbare handling kan lokaliseres til dansk territorium (land-, sø- og luftterritorium) eller dansk skib mv. Dansk straffemyndighed efter denne bestemmelse er altså betinget af, at gerningsstedet er dansk. Tilsvarende forudsætter dansk straffemyndighed efter straffelovens § 9, at den strafbare handling har virkning eller er tilsigtet at skulle have virkning på dansk territorium (jf. ovenfor under afsnit 4.2).

Efter forarbejderne til § 6, nr. 1, er det – ved lokaliseringen af gerningsstedet for en lovovertrædelse – afgørende, hvor den pågældende handling er foretaget, det vil sige, hvor gerningsmanden har handlet.³⁴ Som oftest giver det ikke anledning til vanskeligheder at fastlægge, hvor gerningsmanden befandt sig ved handlingens foretagelse, og hvor lovovertrædelsen således er begået.

Ved visse former for lovovertrædelser kan det imidlertid være forbundet med nogen vanskelighed at lokalisere gerningsstedet. Nedenfor i kapitel 11 og 12 er omtalt de særlige problemstillinger, der gør sig gældende ved fastlæggelse af gerningsstedet i tilfælde, hvor lovovertrædelsen begås gennem internettet, eller hvor der er tale om at pålægge en juridisk person strafansvar for handlinger foretaget i en anden stat end dér, hvor den juridiske person har sit hovedsæde.

³³ Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 4. udgave (1997), s. 234.

³⁴ Betænkning 1923, sp. 14.

4.3.2. Efter ordlyden af straffelovens § 6 omfatter dansk straffemyndighed *handlinger* foretaget på dansk territorium. Tilsvarende taler straffelovens § 9 om, at *handlingen* tillige skal anses for foretaget på virkningsstedet.

Det antages imidlertid, at § 6 (jf. § 9) også omfatter *undladelser*, når en handlepligt skulle have været opfyldt på dansk område.³⁵ Der vil således på grundlag af § 6 (jf. § 9) eksempelvis også være dansk straffemyndighed i den situation, hvor en person under ferie i udlandet undlader at efterkomme et påbud (handlepligt) i Danmark.³⁶

Herudover antages § 6 (jf. § 9) at omfatte undladelser, hvis den person, som handlepligten påhviler, opholder sig her i landet på tidspunktet, hvor handlepligten skulle have været opfyldt.³⁷

Der er i visse dele af den juridiske litteratur rejst tvivl om rækkevidden af virkningsprincippet (jf. § 9) i forhold til undladeselsforbrydelser. Greve anfører således, at ordlyden af § 9 ikke omfatter undladeselsforbrydelser, men at det skaber en god overensstemmelse inden for systemet, hvis en undladeselsforbrydelse med henvisning til § 9 kan antages for begået både på den undladesels opholdssted og på stedet, hvor handlepligten skulle have været opfyldt.³⁸ Som eksempel nævnes i tilknytning hertil et tilfælde, hvor en person undlader at indsende oplysninger til en offentlig myndighed, og hvor der dermed vil kunne statueres gerningssted både, hvor personen opholder sig, og på myndighedens hjemsted. På den måde ligestilles situationen med den, hvor der (aktivt) indsendes urigtige oplysninger, som direkte er omfattet af straffelovens § 9. Sammensteds anføres imidlertid med henvisning til U 1995.9 H, at resultatet er vanskeligt at forene med nyere retspraksis (dommen er omtalt nærmere nedenfor under afsnit 5.4.2.2 og afsnit 12.3).

4.3.3. I nyere retspraksis har spørgsmålet om lokalisering af gerningsstedet ved undladelser bl.a. været aktuelt i sager om børnebortførelser (jf. straffelovens § 215, stk. 1). Det fremgår imidlertid kun i et fåtal af dommene, hvilke overvejelser der er gjort i for-

³⁵ Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 4. udgave (1997), s. 235 (der synes at støtte resultatet direkte på § 6). Hurwitz, Den Danske Kriminalret, Almindelig del, 4. udgave (1971), s. 105, støtter resultatet på § 9. Tilsvarende Kommenteret straffelov, Almindelig del, 8. udgave (2005), s. 138.

³⁶ Toftegaard Nielsen, Strafferet I, Ansvar, 2. udgave (2004), s. 334, der støtter resultatet på § 9.

³⁷ Hurwitz, a.st., s. 103, hvor resultatet støttes på en analogi af "virksomhedsprincippet" (jf. herved straffelovens § 6). I Kommenteret straffelov, Almindelig del, 8. udgave (2005), s. 138, støttes dansk straffemyndighed i denne situation på straffelovens § 9.

³⁸ Greve, Det strafferetlige ansvar, 2. udgave (2004), s. 103.

hold til spørgsmålet om lokalisering af gerningssted, når gerningsmanden fra udlandet har undladt at udlevere børnene til den anden forælder i Danmark.

Spørgsmålet om anvendelse af straffelovens § 9 i forhold til en undladelse er bl.a. omtalt i følgende afgørelse:

TfK 2002.641 Ø. Tiltalte blev kendt skyldig i overtrædelse af straffelovens § 215, stk. 1, jf. § 261, stk. 2, ved – efter at forældremyndigheden over to børn var tilkendt børnenes mor – at have nægtet at udlevere børnene, der opholdt sig i Libanon. I landsrettens præmisser anføres med hensyn til straffemyndighed, at forholdet – allerede under hensyn til at børnenes moder, der har forældremyndigheden alene, har bopæl i Danmark – findes at være undergivet dansk straffemyndighed, jf. straffelovens § 9.

Spørgsmålet er også omtalt i en rapport om børnebortførelser afgivet i 2003 af en arbejdsgruppe under Justitsministeriet. I rapporten anføres bl.a. følgende:

”Så længe der foreligger fælles forældremyndighed, er strafansvaret efter straffelovens § 215 begrænset til selve udførelsen af barnet, jf. bestemmelsens stk. 2. Tilbageholdelsen af et barn i udlandet, efter at det lovligt er ført ud af Danmark, kan således ikke straffes efter § 215, så længe den fælles forældremyndighed består.

Bliver forældremyndigheden derimod tillagt den anden forælder alene, vil den fortsatte tilbageholdelse af barnet efter dette tidspunkt udgøre en unddragelse, de er omfattet af straffelovens § 215, stk. 1. ...

Sådanne sager er efter straffelovens § 9 undergivet dansk straffemyndighed, uanset om forholdet også måtte være strafbart efter reglerne i det land, hvor barnet tilbageholdes.”³⁹

³⁹ Rapporten, s. 33.

Kapitel 5. Det aktive personalprincip

5.1. Straffelovens § 7

Efter straffelovens § 7 hører handlinger foretaget af danske statsborgere eller personer bosat i Danmark under dansk straffemyndighed, selv om handlingen er begået uden for den danske stat. Bestemmelsen er udtryk for det såkaldte *aktive personalprincip* (det passive personalprincip er beskrevet nedenfor under afsnit 6.1.4).

Bestemmelsen indebærer, at en person med en nærmere angivet tilknytning til Danmark kan straffes i Danmark for handlinger, der er begået i udlandet (udlandshandlinger).

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 7. Under dansk straffemyndighed hører fremdeles handlinger, som en person, der har dansk indfødsret eller er bosat i den danske stat, har foretaget uden for denne,

- 1) for så vidt handlingen er foretaget uden for folkeretlig anerkendt statsområde, hvis handlinger af den pågældende art kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder,
- 2) for så vidt handlingen er foretaget inden for sådant område, hvis den er strafbar også efter den dér gældende lovgivning.

Stk. 2. Bestemmelserne i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse med hensyn til handlinger begået af en person, der har indfødsret eller bopæl i Finland, Island, Norge eller Sverige, og som opholder sig her i landet.

Stk. 3. I de i stk. 1, nr. 2, nævnte tilfælde hører en handling, som er foretaget af en person, der på gerningstidspunktet havde dansk indfødsret eller var bosat i den danske stat, dog under dansk straffemyndighed, selv om den ikke er strafbar efter lovgivningen i det pågældende statsområde, når handlingen er omfattet af

- 1) § 222,
- 2) § 223 a,
- 3) § 224, jf. § 222 eller § 223 a,
- 4) § 225, jf. § 222 eller § 223 a,
- 5) § 226,
- 6) § 230,
- 7) § 235,
- 8) § 245 a eller
- 9) § 246, jf. § 245 a.”

Anvendelsen af straffelovens § 7 kommer på tale, hvis det må konstateres, at den pågældende handling ikke kan lokaliseres til dansk territorium eller skib mv., og hvor dansk straffemyndighed således ikke kan støttes på § 6 (eller § 9).

Det er en forudsætning for at foretage retsforfølgning her i landet på grundlag af straffelovens § 7, at der er tale om handlinger, der er omfattet af danske materielle straffebestemmelser, som også gælder for handlinger begået uden for dansk territorium. Det-

te spørgsmål om straffebestemmelseres territoriale udstrækning (gyldighedsområde) omtales nærmere nedenfor under afsnit 5.4.

5.1.1. Straffelovens § 7, stk. 1

5.1.1.1. Baggrund

Bestemmelsen i straffelovens § 7, *stk. 1*, der i det væsentlige er uændret siden straffeloven af 1930, bygger i forhold til personer med dansk indfødsret på princippet om, at en stat som udgangspunkt ikke udleverer en af sine egne statsborgere til retsforfølgning i udlandet og derfor må have adgang til selv at straffe den pågældende.

For så vidt angår andre landes statsborgere, der er bosat i Danmark, antages bestemmelsen at være begrundet i, at disse personer ved at have bopæl i Danmark nyder en vis "statsborgerlig beskyttelse".¹

Også præventionshensyn ses af og til anført som begrundelse for strafferetligt at kunne skride ind over for en person med fast tilknytning til Danmark, når vedkommende har begået en lovovertrædelse i udlandet.

I forarbejderne til bestemmelsen anføres bl.a. følgende:

"Naar Spørgsmaalet bliver, i hvilket Omfang der er Grund for Staten til at straffe sine Borgere for Forbrydelser, der af disse begaas i Udlandet, findes det ikke at være tilstrækkeligt alene at henvise til, at Staten er berettiget til af sine Borgere at fordre Lydighed mod Statens Retsbud, ogsaa naar Borgerne er i Udlandet. Straffens Formaal er ikke at frembringe en formel Lydighed mod Retsbudene, men at beskytte Samfundsinteresserne, og Spørgsmaalet maa derfor blive, i hvilket Omfang Statens Interesser kræver Lydighed af dens Borgere mod Retsbudene, naar Borgerne er i Udlandet. I første Række kommer her i Betragtning, at Staten i Almindelighed ikke indlader sig paa at udlevere sine egne Statsborgere og derfor af Hensyn til den fremmede Stat og af Hensyn til sig selv maa paatage sig at straffe for visse handlinger, begaaede af saadanne i Udlandet. Disse Betragtninger kan dog ikke føre videre end til kun at anvende Straf, hvor Handlingen ogsaa er strafbar efter det Lands Lovgivning, hvor den er begaaet, og forsaavidt der er Tale om et folkeretligt anerkendt Statsomraade, findes der derfor at burde sættes en Begrænsning i Straffemyndighedens Omraade i Overensstemmelse hermed."²

¹ Betænkning 1923, sp. 19.

² Betænkning 1923, sp. 17-18.

5.1.1.2. Tilknytningskravet

Straffelovens § 7, stk. 1, fastlægger, at der i visse tilfælde er dansk straffemyndighed i forhold til udlandshandlinger begået af personer, der har *dansk indfødsret* eller er *bosat i den danske stat*.

Bestemmelsen forudsætter således, at gerningsmanden har en nærmere bestemt tilknytning til Danmark (statsborgerskab/bopæl).

5.1.1.2.1. Personer med dansk indfødsret

Spørgsmålet om, hvorvidt kravet i bestemmelsens *1. led* om dansk indfødsret (statsborgerskab) er opfyldt, giver næppe anledning til afgrænsningsvanskeligheder.

For denne persongruppe stiller bestemmelsen ikke krav om yderligere tilknytningsmomenter til Danmark.

Dermed omfatter dansk straffemyndighed efter bestemmelsen således også handlinger foretaget i udlandet af en dansk statsborger, der har bosat sig permanent i udlandet ("udlandsdanske").

Der vil således efter omstændighederne eksempelvis være dansk straffemyndighed i forhold til en handling foretaget i udlandet af en dansk statsborger, der ikke har opholdt sig i Danmark gennem de seneste 25 år, men derimod i alle årene har haft fast bopæl i USA. Dansk straffemyndighed er endvidere ikke begrænset til at omfatte den pågældendes lovovertrædelser i et "tredjeland", men også de handlinger, vedkommende måtte foretage i sit "bopælsland" (USA).

5.1.1.2.2. Personer med dansk bopæl

Mens statsborgerskabskriteriet er let anvendeligt i praksis, kan der derimod være en vis tvivl om, hvornår en person er omfattet af bestemmelsens *2. led* vedrørende personer, som er *bosat* i Danmark.

I forarbejderne til straffelovens § 7 er alene anført, at bestemmelsen naturligt må finde anvendelse på personer med dansk indfødsret, og at man i klasse hermed har ment at

burde stille personer, der har fast bopæl i den danske stat, idet disse personer også nyder statsborgerlige rettigheder i Danmark.³

Andre dele af forarbejderne indeholder visse kritiske bemærkninger i forhold til en regulering, der giver straffemyndighed over for personer, der alene har bopæl i Danmark. En bestemmelse herom var indeholdt i lovudkastet i Straffelovskommissionens betænkning fra 1912 (lovudkastets § 6, nr. 4). Torp anfører om dette udkast følgende i sin betænkning fra 1917:

”Af ganske anden Vægt er de Indvendinger, der kan rejses mod den overordentlig vidtgaaende Anvendelse som K.U. § 6 Nr. 4 giver Personalprincippet, idet den i Virkeligheden udstrækker dansk Straffemyndighed, og vel at mærke ogsaa dansk Straffelovgivning, til alle af danske Indfødte eller i den danske Stat bosatte Personer udenfor dansk Stat eller dansk Fartøj begaaede Forbrydelser alene med den uvæsentlige Begrænsning, at Handlinger, der ikke kan paadrage Straf af Arbejdsfængsel i 14 dage, kun straffes, naar de tillige er strafbare efter Gerningsstedets Ret.”⁴

Torp anfører videre:

”Ved K.U. § 6 Nr. 4 er endnu at bemærke, at medens det er selvfølgeligt, at Bestemmelsen rammer Indfødte, synes det urimeligt at lade den omfatte enhver her bosat Person; saa vidt gaar, bortset fra N. Strfl. § 12 Nr. 3, næppe heller nogen Lov eller noget andet Udkast. Efter hele det Synspunkt, der fører til her at straffe, synes det naturligt at betinge Strafbarheden af, at den paagældende ikke administrativt kan udvises eller udleveres, det vil efter de derom gældende Regler ... sige, at den paagældende har haft fast Bopæl her i de sidste 2 Aar. Denne Begrænsning er derfor optaget i nærværende Forslag § 8 Nr. 4.”⁵

Der er ikke i forarbejderne yderligere, der kan bidrage til den nærmere belysning af udtrykket ”bosat”, ligesom der heller ikke foreligger trykt retspraksis, som tager stilling hertil.

Heller ikke den juridiske litteratur indeholder mange bidrag til fortolkningen af bestemmelsens indhold.

Hurwitz anfører, at spørgsmålet om udstrækningen af dansk straffemyndighed i forhold til personer, der er bosat i den danske stat kan ”give anledning til nogen fortolkningstvivl i det enkelte tilfælde. I almindelighed kan næppe siges mere end, at den på-

³ Betænkning 1923, sp. 19.

⁴ Betænkning 1917, s. 9.

⁵ Betænkning 1917, s. 10-11.

gældende må have knyttet sig fast her til landet ved at gøre dette til sit varigere eller tilsigtet varigere hovedopholdssted”.⁶

Waaben anfører, at ”kriteriet bopæl (bosat) [kun] kan ... afgrænses uskarpt over for ophold. Om en varig eller tilsigtet varig domicil behøver der ikke at være tale. Bopæl kan også foreligge hos den i fremmed virksomhed ansatte, der har en mere eller mindre tidsbegrænset opgave i Danmark (fx som iværksætter af en ny filialvirksomhed) eller virker i en turnustjeneste”.⁷

Andetsteds anføres det, at eksempelvis ”personer, der har fået politisk asyl her og derfor ikke vil blive udleveret til hjemstaten, ... i almindelighed [må] anses som her bosatte fremmede”.⁸

Afgrænsningen af bopælsbegrebet i anden lovgivning kan ikke uden videre overføres til strafferetten.

Det må med støtte i den juridiske litteratur antages, at der i begrebet ”bosat” i straffelovens § 7 ligger en forudsætning om, at den pågældende person har (tilsigtet) mere varigt hovedopholdssted her i landet.

Den usikkerhed, der er knyttet til rækkevidden af bestemmelsens ordlyd, indebærer, at der i praksis kan tænkes en række forskellige situationer, hvor det må anses for uafklaret, om den pågældende person har en tilknytning til Danmark, der er tilstrækkelig til at anse vedkommende for ”bosat” og dermed undergivet dansk straffemyndighed efter straffelovens § 7 for så vidt angår de pågældendes handlinger foretaget uden for Danmark.

Mens det således i den juridiske litteratur som anført antages, at en person, der er meddelt politisk *asyl*, har den fornødne danske tilknytning, er det eksempelvis mere tvivlsomt, hvordan vurderingen bør foretages i forhold til *asylansøgere*. Hverken litteratur eller retspraksis ses at have taget stilling til denne tilfældegruppe. Det må dog formentlig antages, at en asylansøger i almindelighed ikke anses for en person, der er ”bosat” i Danmark i straffelovens forstand.

⁶ Hurwitz, Den Danske Kriminalret, Almindelig del, 4. udgave (1971), s. 99.

⁷ Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 4. udgave (1997), s. 237.

⁸ Kommenteret straffelov, Almindelig del, 8. udgave (2005), s. 130.

Hvis vedkommende ikke meddeles asyl, kan det tænkes, at den pågældende opretholder sin tilstedeværelse i Danmark på såkaldt ”*tålt ophold*”. Hermed tænkes på de situationer, hvor en person har fået afslag på opholdstilladelse, men hvor der ikke kan ske tvangsmæssig udsendelse af Danmark, eksempelvis fordi personen herved risikerer dødsstraf eller risikerer at blive underkastet tortur eller nedværdigende behandling eller straf. Heller ikke i forhold til denne persongruppe foreligger der trykt retspraksis, der tager stilling til, om sådanne personer er underlagt dansk straffemyndighed i medfør af straffelovens § 7.

Grænsetilfælde vil også kunne tænkes i forhold til udenlandske *studerende*, der opholder sig i Danmark. Hvis studieopholdet er tiltænkt at skulle strække sig over en længere årrække, er der næppe tvivl om, at vedkommende må anses for at være bosat i Danmark. Er der derimod tale om et kortere ophold af få ugers varighed, vil et sådant ophold antageligvis normalt ikke være tilstrækkeligt til at etablere dansk straffemyndighed i medfør af § 7. Herimellem kan naturligvis tænkes en række tilfælde, hvor vurderingen kan være vanskelig at foretage.

Herudover kan man forestille sig *turister*, der opholder sig i Danmark på et kortere ferieophold. For denne persongruppe må det altovervejende udgangspunkt være, at tilknytningen til Danmark ikke er af en sådan karakter, at § 7 finder anvendelse. Turister vil således ikke på grundlag af straffelovens § 7 kunne retsforfølges under deres ophold her i landet for handlinger, som de har begået forud for ferieopholdet i Danmark.

De folkeretlige rammer for mulighederne for at udstrække dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip til også at omfatte handlinger, der er begået i udlandet af herboende ikke-danske statsborgere, er omtalt nedenfor under afsnit 13.3.2, hvortil der henvises.

5.1.1.2.3. Tidspunktet for opfyldelse af tilknytningskravet

Efter forarbejderne til straffelovens § 7, stk. 1, skal det fornødne tilhørsforhold til Danmark foreligge på det tidspunkt, hvor lovovertrædelsen påtales.⁹

⁹ Betænkning 1917, s. 14, og betænkning 1923, sp. 19.

Der er ikke i forarbejderne taget nærmere stilling til, hvad der skal forstås ved ”påtale-tidspunktet”. Der ses heller ikke i retspraksis at foreligge sager, hvor der udtrykkeligt er foretaget en nærmere vurdering af, hvad der skal forstås ved dette begreb.

Der er dog ikke tvivl om, at spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende havde den fornødne danske tilknytning på *gerningstidspunktet*, er uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt der er dansk straffemyndighed for den pågældende handling efter straffelovens § 7, stk. 1, modsat efter straffelovens § 7, stk. 3 (omtalt nedenfor under afsnit 5.1.3).

5.1.1.3. Handlinger på det åbne hav mv.

Straffelovens § 7, stk. 1, *nr. 1*, fastslår, at der er dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor den strafbare handling er foretaget *uden for folkeretligt anerkendt statsområde*, forudsat at handlinger af den pågældende art kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder.

Bestemmelsen er således et udtryk for, at strafbare handlinger, der begås uden for et folkeretligt anerkendt område – og hvor der dermed ikke nødvendigvis er en stat, der har straffemyndighed i medfør af territorialprincippet – kun er omfattet af dansk straffemyndighed, hvis den pågældende lovovertrædelse overstiger en vis bagatelgrænse, der er afspejlet i strafferammen for lovovertrædelsen.

Efter forarbejderne til bestemmelsen er det klart, at det med ordvalget ”*handling af den pågældende art*” ikke er afgørende, hvilken straf der konkret forventes idømt for det pågældende forhold, men derimod hvilken strafferamme der er gældende for en overtrædelse som den pågældende.¹⁰

Det er i retspraksis antaget, at bestemmelsen er anvendelig i tilfælde, hvor en strafbar handling begås på et fremmed fartøj på *åbent hav*. Handlingen skal således i sådanne tilfælde ikke anses for begået på et fremmed statsområde (flagstatens). I en sådan situation gælder der derfor intet krav om dobbelt strafbarhed, modsat efter straffelovens § 7, stk. 1, *nr. 2*, jf. herom nedenfor under afsnit 5.1.1.4.

En person, der er dansk statsborger eller er bosat i Danmark, vil dermed kunne straffes her i landet for en handling begået på et fremmed fartøj, mens dette er i åbent hav,

¹⁰ Rigsdagstidende 1929/30, Tillæg B, sp. 159-160.

uanset om den pågældende handling er strafbar efter flagstatens lovgivning, og uanset om flagstaten også måtte have (konkurrerende) jurisdiktionskompetence, forudsat at strafferammekravet (mere end 4 måneders fængsel) er opfyldt.¹¹

Fra retspraksis kan bl.a. nævnes følgende afgørelser:

JD 1936.80. En danskers tyveri om bord på et polsk skib på åbent hav ansås begået uden for folkeretligt anerkendt område.

U 1960.1088 Ø. Tre personer, der alle havde bopæl i Danmark, ansås for skyldige i overtrædelse af straffelovens §§ 203 og 204 om ulovlig hasardspil ved uden tilladelse at have opstillet spilleautomater på et tysk indregistreret fartøj under dettes sejlads mellem København og Malmø. Overtrædelserne var sket både på dansk søterritorium, i internationalt farvand, og på svensk søterritorium. Dansk straffemyndighed blev herefter støttet på straffelovens § 6, [stk. 1,] nr. 1, § 7, stk. 1, nr. 1, henholdsvis § 7, stk. 1, nr. 2, idet forholdene tillige var strafbare i henhold til svensk lovgivning.

5.1.1.4. Handlinger på fremmed territorium – kravet om dobbelt strafbarhed

5.1.1.4.1. Den i praksis mere anvendte bestemmelse i § 7, stk. 1, *nr. 2*, vedrører handlinger foretaget *inden for folkeretligt anerkendt område* af personer, som har dansk indfødsret, eller som er bosat i Danmark.

For sådanne udlandshandlinger hjemler bestemmelsen dansk straffemyndighed, hvis den pågældende handling tillige er strafbar dér, hvor den er begået (kravet om *dobbelt strafbarhed*).

Straffelovens krav om dobbelt strafbarhed med hensyn til handlinger, som foretages på andre staters område af danske statsborgere og personer, der er bosat i Danmark, bygger efter straffelovens forarbejder (gengivet ovenfor under afsnit 5.1.1.1) navnlig på den opfattelse, at statens interesse i at kræve, at danske statsborgere og herboende personer overholder danske straffebestemmelser i udlandet, generelt – med undtagelse af visse tilfælde, der er reguleret i straffelovens § 8 – kun foreligger, som følge af at den danske stat som udgangspunkt ikke udleverer sine egne statsborgere til retsforfølgning i udlandet. Danmark må derfor bl.a. af hensyn til den fremmede stat påtage sig selv at straffe sine statsborgere mv. for visse handlinger begået i udlandet. Dette hensyn rækker imidlertid ikke længere end til, at dansk straffemyndighed bør omfatte handlinger, som også er strafbare i det land, hvor de er begået.

¹¹ Tilsvarende Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 4. udgave (1997), s. 237.

Hertil kommer det generelle forhold, at kravet om dobbelt strafbarhed er båret af et grundlæggende princip om forudsigelighed/indretningssynspunkt – en person bør i almindelighed kunne regne med, at vedkommende ikke senere kan blive retsforfulgt, hvis der er handlet i overensstemmelse med den lovgivning, der gælder i det land, hvor handlingen er foretaget.

I overensstemmelse hermed anføres det i den juridiske litteratur, at en person, der er gæst i et fremmed land, bør kunne opføre sig som landets egne borgere, også når de har friheder, som gæsten ikke har i sit hjemland.

Det anføres videre samme sted, at dette i endnu højere grad bør gælde, hvis der ikke er tale om et midlertidigt ophold, således at eksempelvis en dansk statsborger, der for 50 år siden er udvandret til Argentina, må kunne drive næring efter argentinske regler, have samme ytringsfrihed, seksualliv osv. som sin argentinske nabo. Sammesteds anføres også, at en domstol, der dømmer en person for at have foretaget en handling i en anden stat, blander sig i den anden stats indre forhold, hvilket er særligt uacceptabelt, når den stat ikke selv har ønsket at kriminalisere handlingen.¹²

Rimelighedsbetragtninger, legalitetssynspunkter og folkerettens krav er således grundlaget for det almindelige princip, hvorefter dobbelt strafbarhed som udgangspunkt er en forudsætning for at strafforfølge for udlandshandlinger på grundlag af det aktive personalprincip. Fravigelse af dobbelt strafbarhedskravet kræver således, at der foreligger særlige omstændigheder, eller at der i øvrigt er et særligt behov herfor, jf. herved nedenfor under afsnit 5.1.3 om straffelovens § 7, stk. 3.

5.1.1.4.2. Kravet om dobbelt strafbarhed efter straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, indebærer, at der – som led i stillingtagen til, om der er dansk straffemyndighed i den pågældende sag – må foretages en vurdering af, hvordan den pågældende handling ville blive bedømt i den stat, hvor den er foretaget.

Dansk straffemyndighed kræver dermed, at også betingelserne for at straffe den pågældende handling efter gerningsstatens lovgivning er til stede. Det skal tages hensyn til samtlige foreliggende omstændigheder, herunder straffriheds- og strafophørsgrunde.¹³ Dansk straffemyndighed forudsætter således eksempelvis, at den pågældende udenlandske lovgivning kender den omhandlede type forbrydelse, at lovgivningen

¹² Greve, Det strafferetlige ansvar, 2. udgave (2004), s. 114.

¹³ Hurwitz, Den Danske Kriminalret, Almindelig del, 4. udgave (1971), s. 107.

kender den grad af tilregnelser (uagtsomhed eller forsæt), der er aktuel i den konkrete sag, og at strafansvaret ikke er forældet efter den pågældende lovgivning mv. Alle betingelser for at straffe den konkrete handling i udlandet skal således være opfyldt.¹⁴

Derimod kræves ikke, at gerningsstedets lovgivning indeholder en straffebestemmelse, der er identisk med den relevante danske bestemmelse, men handlingen som sådan skal være kriminaliseret og konkret være strafbar både efter gerningslandets lovgivning og efter dansk lovgivning.

5.1.1.4.3. Fra retspraksis kan bl.a. henvises til følgende afgørelse:

U 1976.726 B. To personer blev idømt hæfte i henholdsvis 40 dage og 30 dage for forsøg på at modvirke opklaring af en grovere narkoforbrydelse, jf. straffelovens § 125, stk. 1, nr. 2, jf. § 21, idet de i Nordtyskland havde forsøgt at bortskaffe et større parti hash, som en tredje person havde bragt fra Marokko til Tyskland med henblik på indførsel i Danmark. Dansk straffemyndighed blev støttet på straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, idet forholdet tillige var strafbart efter tysk lovgivning.

Uanset at danske domstole – også i tilfælde hvor lovovertrædelsen er begået i udlandet – vil anvende danske straffebestemmelser, jf. straffelovens § 10, stk. 1, indebærer kravet om dobbelt strafbarhed, at udenlandsk lovgivning spiller en afgørende rolle ved vurderingen af, om der overhovedet er mulighed for at pådømme den pågældende lovovertrædelse ved en dansk domstol.

Udenlandsk lovgivning har tillige betydning i forhold til strafudmålingen, idet § 10, stk. 2, foreskriver, at der i de tilfælde, som er nævnt i § 7, for så vidt angår en handling, der er begået i udlandet, som udgangspunkt ikke kan idømmes strengere straf end hjemlet ved gerningsstedets lovgivning.

Der henvises i øvrigt til kapitel 7 nedenfor om straffelovens § 10.

5.1.2. Straffelovens § 7, stk. 2

Det følger af straffelovens § 7, stk. 2, at bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse med hensyn til handlinger begået af en person, der har indfødsret eller bopæl i Finland, Island, Norge eller Sverige, og som opholder sig her i landet.

¹⁴ Greve, Det strafferetlige ansvar, 2. udgave (2004), s. 115. Jf. også Toftegaard Nielsen, Strafferet I, Ansvar, 2. udgave (2004), s. 344.

Bestemmelsen, der blev indsat ved lov nr. 138 af 31. marts 1960, skal ses i lyset af det eksisterende nordiske retsfællesskab og de betydelige ligheder i de nordiske landes lovgivning.

Tilføjelsen indebærer, at der er dansk straffemyndighed i forhold til statsborgere eller bosiddende i andre nordiske lande, også selv om personerne ikke har bopæl i Danmark. Forudsætningen for dansk straffemyndighed er alene, at de pågældende personer opholder sig i Danmark.

Af forarbejderne fremgår, at bestemmelsen navnlig er tiltænkt at finde anvendelse på to grupper af lovovertrædere. For det første nævnes personer, der anholdes i Danmark efter at have begået lovovertrædelser både her og i et andet nordisk land. I sådanne tilfælde er det efter forarbejderne af betydning, at der består mulighed for, at samtlige lovovertrædelser kan pådømmes under ét her i landet. For det andet nævnes det tilfælde, hvor en person tager ophold her i landet efter at have begået en lovovertrædelse i et af de andre nordiske lande, og hvor lovovertrædelsen ikke skønnes at være så alvorlig, at den bør begrunde udlevering, men omvendt heller ikke at være af så underordnet betydning, at tiltale bør undlades.¹⁵

Bestemmelsen i stk. 2 indebærer således, at en person, der er statsborger (eller har bopæl) i et andet nordisk land, kan strafforfølges i Danmark for handlinger, der er foretaget i vedkommendes hjemland/bopælsland eller i et land uden for Norden, hvis den pågældende blot har ophold i Danmark. Det kræves ikke, at vedkommende – modsat i forhold til andre udenlandske statsborgere – har ”bosat” sig her i landet.

Derimod hjemler bestemmelsen ikke straffemyndighed i Danmark, hvis den pågældende ikke er statsborger eller har bopæl i et andet nordisk land, men alene har en løsere tilknytning til et sådant land i form af ophold.

Forarbejderne omtaler ikke spørgsmålet om, hvorvidt tilknytningen til Danmark i form af ophold skal være opfyldt på gerningstidspunktet eller på det tidspunkt, hvor retsforfølgningen indledes. Det antages imidlertid i retspraksis, at det – også i denne sammenhæng, jf. i øvrigt ovenfor under afsnit 5.1.1.2.3 – er *påtaletidspunktet*, der er afgørende, jf. følgende afgørelse:

¹⁵ Folketingstidende 1959/60, Tillæg A, sp. 2915.

U 1977.210 Ø. En norsk statsborger tog i juli 1975 ophold i Torshavn og blev herefter på Færøerne tiltalt og dømt for spirituskørsel i Norge i juni 1975.

5.1.3. Straffelovens § 7, stk. 3

5.1.3.1. Anvendelsesområde

Efter straffelovens § 7, *stk. 3*, fraviges kravet om dobbelt strafbarhed i forhold til visse lovovertrædelser.

Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 386 af 28. maj 2003 og indeholdt oprindeligt alene en særlig jurisdiktionsbestemmelse i forhold til tilfælde af kvindelig omskæring (jf. herved den samtidig indsatte bestemmelse i straffelovens § 245 a).

Ved lov nr. 540 af 8. juni 2006 blev denne særregel udvidet til også at omfatte en række tilfælde af seksuelt misbrug af børn.

Straffelovens § 7, *stk. 3*, indebærer således nu for det første en fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed, hvis der er tale om handlinger omfattet af straffelovens § 245 a, hvorefter den, der ved legemsangreb med eller uden samtykke bortskærer eller på anden måde fjerner kvindelige ydre kønsorganer helt eller delvis, straffes med fængsel indtil 6 år. Er legemsangrebet af en så grov beskaffenhed, eller har det haft så alvorlige følger eller døden til følge, at der foreligger særdeles skærpende omstændigheder, kan straffen stige til fængsel i 10 år, jf. § 246, jf. § 245 a.

Efter lovændringen i 2006 indebærer bestemmelsen for det andet, at dobbelt strafbarhedskravet også fraviges i forhold til en række seksualforbrydelser begået over for børn.

Det drejer sig nærmere om samleje med et barn (straffelovens § 222) og børneprostitution (straffelovens § 223 a). Bestemmelsen i straffelovens § 7, *stk. 3*, omfatter også seksualkrænkelser af børn, selv om der er tale om anden kønslig omgængelse end samleje, og uanset om barnet er af modsatte eller samme køn som gerningsmanden (straffelovens § 224 og/eller § 225, jf. § 222 eller § 223 a). Bestemmelsen omfatter tillige de nævnte krænkelser, selv om gerningsmanden har handlet uden kendskab til barnets alder, men hvor dette ukendskab dog kan tilregnes gerningsmanden som uagtsomt (straffelovens § 226). Herudover omfatter bestemmelsen anvendelse af børn som por-

nomodeller (straffelovens § 230) og udbredelse af børnepornografisk materiale (straffelovens § 235).

5.1.3.2. Fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed

Baggrunden for, at der med indførelsen af straffelovens § 7, stk. 3, i 2003 skete en fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed i forhold til overtrædelse af straffelovens § 245 a om kvindelig omskæring, var navnlig et ønske om at øge det strafferetlige værn i sager af den karakter og at etablere et supplement til en øget indsats for holdningspåvirkning og oplysning over for flygtninge- og indvandrergrupper, der kommer til Danmark fra lande, hvor kvindelig omskæring er en integreret del af den lokale kulturtradition. I forarbejderne anføres, at et mere effektivt strafferetligt værn vil kunne understøtte den forebyggende indsats, idet det herved så tydeligt som muligt markeres, at kvindelig omskæring er en skik, som er helt uforenelig med normerne i det danske samfund.¹⁶

Den særlige jurisdiktionsbestemmelse tager efter forarbejderne bl.a. sigte på at sikre, at forbudet mod kvindelig omskæring ikke kan omgås ved at sende pigen eller den unge kvinde til udlandet for at få indgrebet foretaget dér.¹⁷

Indførelsen af bestemmelsen skal efter forarbejderne også ses i lyset af Danmarks internationale forpligtelser til at beskytte børn, jf. herved artikel 24, stk. 3, i FN's konvention af 20. november 1989 om børns rettigheder (Børnekonventionen), hvorefter deltagerstaterne skal tage alle effektive og passende foranstaltninger for at afskaffe traditionsbundne ritualer, som er skadelige for børns sundhed.¹⁸

Lovændringen i 2006 tager efter forarbejderne ligeledes bl.a. sigte på at sikre, at personer med dansk tilknytning ikke vil kunne omgå forbudet mod seksuelt misbrug af børn under et (midlertidigt) ophold i et land, hvor forholdene ikke er strafbare.

Med ændringen sikres endvidere, at Danmark bidrager mere effektivt til at realisere målene med de efterhånden mange internationale konventioner mv., som er vedtaget i

¹⁶ Folketingstidende 2002/03, Tillæg A, s. 5523.

¹⁷ Folketingstidende 2002/03, Tillæg A, s. 5529.

¹⁸ Folketingstidende 2002/03, Tillæg A, s. 5525.

de seneste år med henblik på at styrke den internationale indsats mod seksuelt misbrug af børn, herunder i forbindelse med såkaldt "sex-turisme".¹⁹

5.1.3.3. Tilknytningskravet

Dansk straffemyndighed efter straffelovens § 7, stk. 3, forudsætter, at den pågældende gerningsmand er dansk statsborger eller bosat i Danmark på *gerningstidspunktet*, modsat efter straffelovens § 7, stk. 1 og 2, der alene forudsætter, at tilknytningen til Danmark foreligger på *påtaletidspunktet*, jf. ovenfor under afsnit 5.1.1.2.

Om baggrunden for denne forskel er i forarbejderne – jf. lovforslag nr. L 183 (fremsat den 12. marts 2003) – anført følgende:

"Efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 7 omfatter dansk straffemyndighed handlinger foretaget i udlandet, såfremt kravet om dobbelt strafbarhed er opfyldt, og personerne på det tidspunkt, hvor straffesagen pådømmes ved domstolene, har dansk indfødsret eller er bosat her i landet. Det indebærer, at en person vil kunne straffes her i landet også for handlinger, som den pågældende har foretaget i udlandet, før han eller hun blev dansk statsborger eller bosatte sig her i landet. Justitsministeriet finder det imidlertid rigtigst, at den foreslåede undtagelse fra kravet om dobbelt strafbarhed alene omfatter handlinger, som er foretaget i udlandet, efter at den pågældende har opnået dansk indfødsret eller bosat sig her i landet, således at vedkommende i almindelighed på gerningstidspunktet må formodes at være bekendt med grundlæggende normer i det danske samfund. I overensstemmelse hermed er den foreslåede nye bestemmelse udformet således, at bestemmelsen alene finder anvendelse i forhold til personer, som på gerningstidspunktet havde dansk indfødsret eller var bosat i den danske stat."²⁰

Den særlige jurisdiktionsbestemmelse i straffelovens § 7, stk. 3, finder ifølge forarbejderne alene anvendelse i de tilfælde, hvor kvindelig omskæring eller de omhandlede seksualforbrydelser foretages i et land, hvor en sådan handling er tilladt. Sker omskæringen mv. i et land, hvor handlingen er kriminaliseret – og dobbelt strafbarhedskravet således opfyldt – vil den almindelige bestemmelse i § 7, stk. 1, nr. 2, være anvendelig, herunder i forhold til kravet om, at dansk tilknytning i form af statsborgerskab eller bopæl blot skal være opfyldt på tidspunktet for sagens påtale.²¹

I tilknytning til indførelsen (og ændringen) af straffelovens § 7, stk. 3, blev også straffelovens § 10, stk. 2, ændret, således at danske domstole ved strafudmålingen i sager om kvindelig omskæring eller de ovennævnte seksualforbrydelser heller ikke skal væ-

¹⁹ De internationale tiltag på området er nærmere beskrevet i kapitel 5 i udvalgets delbetænkning om dansk straffemyndighed i forhold til seksuel udnyttelse af børn i udlandet (betænkning nr. 1470/2006).

²⁰ Folketingstidende 2002/03, Tillæg A, s. 5529.

²¹ Folketingstidende 2002/03, Tillæg A, s. 5529, og Folketingstidende 2005/06, Tillæg A, s. 6495.

re bundet af et udenlandsk strafmaksimum i de tilfælde, hvor handlingen er foretaget i et land, hvor den er strafbar. Der henvises til kapitel 7 nedenfor om straffelovens § 10.

Der henvises i øvrigt til udvalgets delbetænkning om dansk straffemyndighed i forhold til seksuel udnyttelse af børn i udlandet (betænkning nr. 1470/2006).

5.2. Militær straffelov

5.2.1. Militær straffelov²² indeholder en række bestemmelser om dansk straffemyndighed, der supplerer bestemmelserne herom i straffelovens §§ 6-9.

Militær straffelovs § 3 og § 4 regulerer lovens gyldighedsområde (jf. i øvrigt nedenfor under afsnit 5.4. om danske straffebestemmelseres gyldighedsområde).

Lovens § 3 fastslår således, at den militære straffelov finder anvendelse på lovovertrædelser, der begås i og uden for den danske stat. Det er en forudsætning, at der er tale om lovovertrædelser omfattet af lovens kapitel 2 (pligtforsømmelser og forbrydelser mod forsvarsmagtens kampdygtighed). Det er endvidere en forudsætning, at lovovertrædelserne er begået af personer omfattet af loven, det vil sige tjenestegørende militært personel mv. samt udenlandsk militært personel interneret her i landet (lovens § 1), og – under væbnet konflikt – civilt personel, krigsfanger, sanitetspersonale og feltpræster (lovens § 2, nr. 1 og 2) samt endvidere enhver, der gør sig skyldig i krigsforræderi, spionage, plyndring og ligrøveri mv. (lovens § 2, nr. 3).

Efter lovens § 4 finder loven også anvendelse på lovovertrædelser, der begås mod andre landes militære styrker, som samvirker med danske militære styrker.

5.2.2. Med § 5 i militær straffelov inddrages under dansk straffemyndighed visse overtrædelser af loven, der er foretaget under væbnet konflikt uden for den danske stat, uden hensyn til, hvor gerningsmanden hører hjemme.

Efter stk. 1 drejer det sig om krigsforræderi, spionage, forfalskning af ammunition mv., og afsløring af militær hemmelighed, medmindre andet følger af almindelige folkeretlige regler. Efter stk. 2 drejer det sig endvidere om krænkelse af forskellige internationale regler om lovlig krigsførelse mv. og om ligrøveri. Dansk straffemyndig-

²² Lov nr. 530 af 24. juni 2005.

hed efter stk. 2 gælder dog kun i forhold til handlinger begået over for dansk militært personel eller civilt personel, krigsfanger, sanitetspersonale eller feltpræster.

I forhold til den almindelige bestemmelse i straffelovens § 7 om dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip indebærer § 5 i militær straffelov, at der eksempelvis er dansk straffemyndighed i forhold til ødelæggelse af ammunition beregnet for danske militærstyrker (lovens § 30), selv om handlingen er begået i udlandet, og selv om gerningsmanden hverken er dansk statsborger eller er bosat her i landet.

Dansk straffemyndighed efter § 5 i militær straffelov er således – modsat efter straffelovens § 7 – ikke betinget af, at gerningsmanden har særlig tilknytning til Danmark. Der stilles efter militær straffelov heller ikke krav om, at handlingen også er strafbar efter lovgivningen i det pågældende land (dobbelt strafbarhed).

5.3. Fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed i anden lovgivning

Udover de ovennævnte bestemmelser i straffelovens § 7, stk. 3, og militær straffelovs § 5 medfører også bestemmelserne i straffelovens § 8, at dansk straffemyndighed i forhold til visse udlandshandlinger ikke er betinget af, at handlingen er strafbar efter lovgivningen på gerningsstedet. Det drejer sig bl.a. om handlinger, der krænker den danske stats selvstændighed, sikkerhed eller forfatning mv., krænkelse af særlige forpligtelser, flykapring mv.

Straffelovens § 8 er nærmere omtalt nedenfor i kapitel 6, hvortil der henvises.

Foruden de nævnte bestemmelser i straffeloven og militær straffelov indeholder særlig lovgivningen enkelte andre bestemmelser vedrørende fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed.

Som eksempel herpå kan nævnes § 7 c, stk. 1, i våbenloven,²³ der indeholder et forbudt mod at yde teknisk bistand uden for EU vedrørende kemiske, biologiske eller nukleare våben og missiler, der er specielt udformet eller modificeret til fremføring af sådanne våben. Retsforfølgning her i landet for overtrædelse af forbudet er ikke betinget af, at forholdet også er strafbart i det land, hvor forbudet overtrædes, jf. lovens § 7 c, stk. 5, der har følgende ordlyd:

²³ Lovbekendtgørelse nr. 918 af 10. september 2004 med senere ændringer.

”Stk. 5. Uanset bestemmelserne i straffelovens §§ 6-9 hører overtrædelse af forbuddet i stk. 1 dog under dansk straffemyndighed, hvis handlingen er foretaget af en person, der på gerningstidspunktet havde dansk indfødsret eller var bosat i den danske stat, selv om handlingen ikke er strafbar efter lovgivningen i det pågældende statsområde.”²⁴

Et andet eksempel findes i lov nr. 421 af 6. juni 2002 om radiofrekvenser,²⁵ hvorefter der ikke må anvendes radiofrekvenser til rundspreddning af radio- og fjernsynsprogrammer på det åbne hav eller i luftrummet derover, jf. herved lovens § 20. Overtrædelse af dette forbud kan efter lovens § 53 straffes med bøde. Retsforfølgning her i landet er ikke betinget af, at forholdet også er strafbart i det land, hvor forbudet overtrædes, jf. herved lovens § 54, stk. 2, der har følgende ordlyd:

”Stk. 2. Overtrædelse af § 20 hører under dansk straffemyndighed, uanset om betingelserne i straffelovens §§ 6-9 er opfyldt. Handlinger foretaget uden for den danske stat er dog kun undergivet dansk straffemyndighed, såfremt

- 1) radiospreddningsstationen oprettes eller drives med henblik på eller bruges til radiospreddning, som må antages bestemt til modtagning på dansk område, eller som forstyrrer radiomodtagning på dansk område, eller
- 2) gerningsmanden har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat eller har indfødsret eller bopæl i Finland, Island, Norge eller Sverige og opholder sig her i landet.”

5.4. Danske straffebestemmelseres gyldighedsområde

5.4.1. Eksterritorialitet

5.4.1.1. Ovenfor under afsnit 5.1 er omtalt spørgsmålet om, i hvilke tilfælde danske domstole kan pådømme sager vedrørende handlinger foretaget i udlandet af personer, som har dansk indfødsret, eller som er bosat eller har lignende fast ophold i Danmark.

Da spørgsmålet om strafansvar skal afgøres efter dansk lovgivning, jf. straffelovens § 10, stk. 1 (omtalt nærmere nedenfor i kapitel 7), er det ovenfor forudsat, at der er tale om overtrædelse af danske materielle straffebestemmelser, som også omfatter handlinger (undladelser) foretaget uden for den danske stat – det vil sige, at der er tale om straffebestemmelser, som har eksterritorial gyldighed (i det følgende også betegnet som *eksterritorialitet*).

²⁴ Lov om anvendelsen af visse af Det Europæiske Fællesskabs retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande mv. (lovbekendtgørelse nr. 474 af 14. juni 2005 med senere ændringer) indeholder i § 1 a et tilsvarende forbud som våbenlovens § 7 c, stk. 1, for så vidt angår produkter og teknologier, der er både civilt og militært anvendelige (*dual use*-produkter). Efter lovens § 2, stk. 9, er retsforfølgning her i landet for overtrædelse af forbudet – ligesom efter våbenlovens § 7 c, stk. 5 – ikke betinget af, at forholdet også er strafbart i det land, hvor forbudet overtrædes.

²⁵ Lovbekendtgørelse nr. 680 af 23. juni 2004 med senere ændringer.

Spørgsmålet om dansk straffemyndighed i forhold til udlandshandlinger er således alene relevant at overveje, hvis den danske materielle straffebestemmelse, der kan være overtrådt, *også* skal iagttages uden for det danske territorium.

Spørgsmålet om eksteritorialitet adskiller sig fra spørgsmålet om dansk straffemyndighed, og der kan således i en given situation principielt tænkes at være dansk straffemyndighed, selv om strafansvar kan være udelukket som følge af straffebestemmelsens manglende eksteritorialitet. Omvendt kan en straffebestemmelse tænkes at have eksteritorialitet, selv om retsforfølgning konkret kan være udelukket som følge af manglende dansk straffemyndighed.

Er gerningsmanden undergivet dansk straffemyndighed, kan der efter omstændighederne tænkes indledt retsforfølgning her i landet, selv om det er usikkert, om den pågældende overtrådte straffebestemmelse gælder for handlinger i udlandet (det vil sige er eksteritorial gyldig). Falder afgørelsen ud til, at straffebestemmelsen er begrænset til at gælde for forhold på dansk grund, må der ske frifindelse.

5.4.1.2. Straffebestemmelseres gyldighedsområde kan være territorielt begrænset i flere sammenhænge.

Der kan således for det første være tale om, at en straffebestemmelse efter sit indhold alene omfatter handlinger foretaget på *dansk territorium*. Dette vil som udgangspunkt gælde for regler i særlovgivningen, eksempelvis regler om straf for overtrædelse af dansk byggelovgivning, jf. i øvrigt nedenfor under afsnit 5.4.2.2 om særlovgivningens gyldighedsområde.

For det andet kan der være tale om, at en straffebestemmelse alene omfatter handlinger, der krænker *danske beskyttelsesinteresser* (nationalt begrænsede straffebud). Dette vil eksempelvis som udgangspunkt gælde for regler om straf for overtrædelse af dansk skatte- og afgiftslovgivning og regler om krænkelse af den danske stat. Sådanne bestemmelser vil efter omstændighederne kunne overtrædes ved handlinger begået i udlandet, men normalt alene hvis der er tale om krænkelse af *danske* beskyttelsesinteresser.

Hvis handlingerne derimod er rettet mod tilsvarende *udenlandske* beskyttelsesinteresser, vil forholdet som udgangspunkt ikke være strafbart efter de her omhandlede danske straffebestemmelser (heller ikke, selv om handlingerne er begået her i landet).

5.4.2. Fastlæggelse af straffebestemmelseres gyldighedsområde

Spørgsmålet om, hvorvidt en dansk materiel straffebestemmelse har eksteritorialitet og således skal overholdes i udlandet, er ikke generelt reguleret i lovgivningen. Afgørelsen heraf må i stedet bero på en fortolkning af gerningsindholdet i den pågældende bestemmelse.

5.4.2.1. Straffeloven

Som hovedregel antages bestemmelserne i straffelovens specielle del at have universel gyldighed (eksteritorialitet). Dette indebærer, at overtrædelser af bestemmelser i straffeloven som udgangspunkt kan retsforfølges i Danmark, uanset hvor i verden overtrædelseren har fundet sted. Således har straffelovens bestemmelser om eksempelvis drab, vold, røveri mv. (individualkrænkelser) en sådan universel gyldighed.

Det forekommer, at der udtrykkeligt i den pågældende bestemmelse i straffeloven er gjort op med spørgsmålet om bestemmelsens eksteritoriale gyldighed. Dette gælder eksempelvis straffelovens § 158, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, der angiver, at falsk forklaring for en udenlandsk ret eller falsk forklaring for De Europæiske Fællesskabers Domstol straffes på samme måde som falsk forklaring for en dansk ret.

Omvendt kan en fortolkning af visse af straffelovens bestemmelser føre til, at bestemmelsen anses for territorielt begrænset, jf. eksempelvis straffelovens § 128 om den, som i *den danske stat* foretager hvervning til fremmed krigstjeneste.

Endvidere kan en bestemmelse som anført ovenfor under afsnit 5.4.1 være begrænset i anden henseende end rent geografisk, herunder personelt begrænset, jf. eksempelvis straffelovens § 119, der kun omfatter angreb på personer i *dansk* offentlig tjeneste, og således ikke umiddelbart er anvendelig, hvis der eksempelvis begås vold mod eller fremsættes trusler over for en udenlandsk politibetjent.²⁶

²⁶ Straffelovens § 119 er dog i kraft af særlige bestemmelser tillige anvendelige i visse andre tilfælde, jf. § 3, stk. 2, i lov nr. 418 af 10. juni 1997 om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen (med senere ændringer), hvorefter bl.a. straffelovens § 119 i visse tilfælde er anvendelse på handlinger begået mod en polititjenestemand fra et andet Schengen-land under dennes udførelse af opgaver i Danmark.

5.4.2.2. Særlovgivningen

For så vidt angår særlovgivningen er udgangspunktet vedrørende gyldighedsområdet, at straffebestemmelser i særlovgivningen normalt er territorielt begrænsede.

Baggrunden herfor er, at bestemmelser i særlovgivningen normalt tager sigte på at normere pligter, der skal iagttages her i landet. Som eksempel kan nævnes straffebestemmelser i love om skove, veje, vandløb, ferskvandsfiskeri, jagt, byggeri, leje, brandvæsen, natur- og byggefredning, kystbeskyttelse mv. Der gælder således ingen almindelig formodning om, at andre lande med deres forskellige sociale, geografiske, erhvervsmæssige eller økonomiske forudsætninger har etableret en tilsvarende regulering på sådanne områder.

Fortolkning af den pågældende særlovsbestemmelse kan imidlertid føre til, at også en straffebestemmelse i særlovgivningen må antages at omfatte handlinger foretaget i udlandet. Fra retspraksis kan som eksempel herpå nævnes følgende afgørelser:

U 1982.245 Ø. En dansk statsborger blev idømt fængsel i 6 år for overtrædelse af straffelovens § 191 og lov om euforiserende stoffer ved bl.a. at medvirke til indkøb af narkotika i Thailand med henblik på udsalg til USA og Canada. Landsretten fremhævede, at der var dansk straffemyndighed, jf. straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, da de forbud (om ind- og udførsel mv.), der er indeholdt i § 1, stk. 2, og § 2, stk. 4, i lov om euforiserende stoffer, ikke ses at være territorielt begrænsede.

U 1995.9 H. En ansat i et dansk interessentskab havde i Holland overtrådt køre- og hviletidsreglerne. Interessentskabet blev tiltalt under henvisning til arbejdsgiverens objektive strafansvar for sådanne overtrædelser. Byretten fandt interessentskabet skyldig. Under anke til landsretten blev tiltalen ændret til at angå interessenterne personligt. Landsretten fandt, at tiltalen i forhold til jurisdiktionsspørgsmålet vedrørte handlinger, der var foretaget uden for den danske stat, og i forhold til hvilke der var straffemyndighed i medfør af straffelovens § 8, nr. 2. De tiltalte blev herefter idømt bødestraf for overtrædelsen. Højesteret stadfæstede landsrettens afgørelse. Under sagen havde de tiltalte bl.a. gjort gældende, at der ikke var hjemmel til at straffe, idet de omhandlede bestemmelser i den danske bekendtgørelse om arbejderbeskyttelse ved landevejstransport ikke indeholdt fornøden hjemmel til, at der kan ske retsforfølgning af overtrædelse begået i udlandet (manglende eksteritorialitet). Dette anbringende blev imidlertid ikke fulgt af retten. Dommen er også omtalt nedenfor under afsnit 12.3 om grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til juridiske personer.

Det forekommer – om end sjældent – at der i særlovgivningen er taget udtrykkelig stilling til straffebestemmelsernes gyldighedsområde.

Som et eksempel herpå kan nævnes § 7 a i *våbenloven* (jf. lovbekendtgørelse nr. 918 af 10. september 2004 med senere ændringer), der omhandler forbud mod transport af

våben mv. mellem tredjelande. Bestemmelsen finder efter sit indhold anvendelse på våbentransport, der finder sted uden for Danmark.

Et andet eksempel fremgår af § 134 i *færdselsloven* (jf. lovbekendtgørelse nr. 1100 af 8. november 2006 med senere ændringer), hvorefter loven finder anvendelse på handlinger foretaget i udlandet. Bestemmelsen blev indføjet i forbindelse med dansk gennemførelse af den europæiske konvention af 30. november 1964 om færdselsforseelser.

Tidligere gav det anledning til betydelig tvivl, om overtrædelser af færdselsloven begået i udlandet kunne straffes her i landet. Det følger nu af færdselslovens § 134, stk. 1, at lovens bestemmelser om straf og førerretsfrakendelse finder anvendelse på handlinger foretaget i udlandet med de begrænsninger, der følger af straffelovens §§ 7, 10, 10 a og 10 b.

Dette indebærer navnlig, at færdselsloven er anvendelig på handlinger, der er foretaget i udlandet af danske statsborgere, eller personer, der er bosat her i landet, forudsat at den pågældende handling tillige er strafbar efter gerningslandets lovgivning. Af henvisningerne til straffelovens bestemmelser følger endvidere navnlig, at den straf, der idømmes i Danmark, ikke kan overstige strafmaksimum efter gerningsstedets lovgivning.

Som endnu et eksempel kan nævnes *luftfartsloven* (jf. lovbekendtgørelse nr. 1484 af 19. december 2005 med senere ændringer), der indeholder en særlig bestemmelse om lovens territoriale udstrækning.

Efter § 150 d finder luftfartslovens regler om straf og rettighedsfrakendelse således også anvendelse på handlinger, der foretages uden for dansk område af personer, der er indehavere af dansk certifikat til at gøre tjeneste på luftfartøj. Efter bestemmelsen skal luftfartsloven i disse tilfælde anvendes med de begrænsninger, der følger af straffelovens §§ 7, 10, 10 a og 10 b.

Bestemmelsen i luftfartslovens § 150 d blev indsat ved lov nr. 1087 af 23. december 1992 i forlængelse af Højesterets dom (gengivet i U 1988.1027 H) i en sag mod et dansk certificeret besætningsmedlem (pilot), der uden for dansk område under tjeneste på et norsk indregistreret fly havde handlet i strid med luftfartsloven.

I byretten blev piloten frifundet under henvisning til, at den pågældende handling var foretaget med et udenlandsk indregistreret fly og derfor ikke var omfattet af luftfartslovens anvendelsesområde, der omhandler danske luftfartøjer. Landsretten hjemviste sagen med bemærkning om, at luftfartsloven ikke indeholdt nogen territorial begrænsning i forbindelse med retsforfølgning af en dansk statsborger, hvorfor betingelserne for at pådømme sagen i Danmark var til stede, jf. straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, jf. § 10.

Højesteret stadfæstede byrettens afgørelse med følgende begrundelse:

”Luftfartsloven gælder ifølge dens § 1 og § 4, stk. 1, kun for luftfart inden for dansk område samt luftfart uden for dansk område med dansk luftfartøj. Dette må forstås som et luftfartøj registreret i Danmark, jf. lovens § 17, stk. 1.

Højesteret finder ikke grundlag for i medfør af straffelovens § 1 at anvende loven på SAS-luftfartøjer, som ikke er registreret i Danmark. Den handling, som tiltalen angår, er herefter, som antaget i byrettens dom, ikke strafbar efter den danske luftfartslov.”

Som et yderligere eksempel på særlovgivning, hvor der udtrykkelig er taget stilling til straffebestemmelsernes gyldighedsområde, kan henvises til militær straffelovs § 3 og § 4, der er omtalt nærmere ovenfor under afsnit 5.2.

Kapitel 6. Beskyttelses- og universalprincippet

6.1. Straffelovens § 8

6.1.1. Baggrund

6.1.1.1. Straffelovens § 8 vedrører tilfælde, hvor der er dansk straffemyndighed, uanset om handlingen har fundet sted uden for dansk område og uden hensyn til, om gerningsmanden har tilknytning til Danmark.

Bestemmelsen supplerer således straffelovens § 6 om dansk straffemyndighed på grundlag af territorialprincippet og § 7 om dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip.

Den omhandlede personkreds omfatter enhver, herunder også de personer, der er omfattet af § 7. Kan situationen henføres til § 8, gælder imidlertid ikke de betingelser for straffemyndighed, der ellers som udgangspunkt ville følge af § 7, herunder navnlig den almindelige betingelse om dobbelt strafbarhed, idet § 8 med en enkelt undtagelse (jf. nr. 6) ikke stiller et sådant krav, selv om der er tale om handlinger foretaget uden for dansk territorium.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 8. Under dansk straffemyndighed hører endvidere handlinger, foretagne uden for den danske stat, uden hensyn til, hvor gerningsmanden hører hjemme,

- 1) når handlingen krænker den danske stats selvstændighed, sikkerhed, forfatning eller offentlige myndigheder, en embedspligt mod staten eller sådanne interesser, hvis retsbeskyttelse i den danske stat forudsætter en særlig tilknytning til denne,
- 2) når handlingen krænker en forpligtelse, som det ifølge lov påhviler gerningsmanden at iagttage i udlandet, eller en ham over for dansk fartøj påhvilende tjenestepligt,
- 3) når en uden for folkeretlig anerkendt statsområde foretagen handling krænker nogen, der har dansk indfødsret eller er bosat i den danske stat, og handlinger af den pågældende art kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder,
- 4) handlingen er omfattet af § 183 a. Påtalen kan tillige omfatte overtrædelser af §§ 237 og 244-248, som er begået i forbindelse med overtrædelsen af § 183 a,
- 5) når handlingen er omfattet af mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning, eller
- 6) når udlevering af sigtede til retsforfølgning i et andet land afslås, og handlingen, for så vidt den er foretaget inden for folkeretligt anerkendt statsområde, er strafbar efter den dér gældende lovgivning, og den efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 1 år.”

6.1.1.2. Straffelovens § 8, nr. 1-3, er udtryk for det såkaldte *beskyttelsesprincip* (i arbejderne også betegnet som et realprincip). Bestemmelsen i § 8, nr. 3, betegnes også

som *det passive personalprincip* (det aktive personalprincip er omtalt ovenfor i kapitel 5). Med disse udtryk sigtes til tilfælde, hvor handlinger begået i udlandet inddrages under en stats straffemyndighed, hvis der er tale om handlinger rettet mod (reale eller personale) interesser, som staten har en særlig anledning til at værne om.

Straffelovens § 8, nr. 1-3, fik sin gældende ordlyd med straffeloven af 1930. I forarbejderne til bestemmelserne er bl.a. anført følgende:

”§ 9 [nu § 8, nr. 1-3] lader dansk Straffemyndighed finde Anvendelse paa strafbare Handlinger, foretagne i Udlandet, dels under Nr. 1 og 2, naar Handlingerne krænker Staten selv eller Interesser, som Staten har særlig Opfordring til at beskytte, og dels under Nr. 3, naar Handlingerne begaas udenfor folkeretligt anerkendt Statsomraade og krænker nogen, der har dansk Indfødsret eller er bosat i den danske Stat. Bestemmelserne staar nærmest som Udtryk for det saakaldte Realprincip. ...

Ved at inddrage de paagældende Forhold under dansk Straffemyndighed varetager Staten sin egen Interesse, og der er saa meget mere Grund til at gøre det, som mange af de paagældende Forhold ikke vil være strafbare efter Udlandets Lovgivning eller mulig belagte med en Straf, hvis Størrelse ikke tilfredsstiller den danske Stat.”¹

Straffelovens § 8, nr. 1-3, er nærmere omtalt nedenfor under afsnit 6.1.2-6.1.4.

6.1.1.3. Bestemmelserne i straffelovens § 8, nr. 4-6, hjemler dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor handlingen er begået uden for det danske territorium, uafhængigt af om gerningsmanden eller ofret har dansk tilknytning, og hvor der heller ikke stilles krav om tilstedeværelse af særlige danske interesser, der kan begrunde dansk straffemyndighed.

Dansk straffemyndighed beror i disse tilfælde på, at Danmark har påtaget sig en international forpligtelse hertil eller i øvrigt ønsker at bidrage til en effektivisering af den strafferetlige retshåndhævelse på internationalt plan.

Straffelovens § 8, nr. 4-6, bygger således på det såkaldte *universalprincip*.

I denne betænkning anvendes begrebet universel jurisdiktion i overensstemmelse med den almindelige strafferetlige forståelse af begrebet om tilfælde, hvor der er straffemyndighed uden krav om tilknytning til Danmark i forhold til gerningssted, gerningsmand eller offer.

¹ Betænkning 1923, sp. 19-20.

Som det vil fremgå af det følgende, er der efter gældende ret dansk straffemyndighed på grundlag af princippet om universel jurisdiktion, når en række nærmere betingelser er opfyldt.

Straffelovens § 8, nr. 4-6, er nærmere omtalt nedenfor under afsnit 6.1.5-6.1.7.

6.1.2. Straffelovens § 8, nr. 1

6.1.2.1. Forarbejder

Efter straffelovens § 8, nr. 1, er der dansk straffemyndighed i forhold til forbrydelser mod den danske stat.

I betænkningen fra 1917 var bestemmelsen affattet således:

”§ 8. Under Kongerigets Straffemyndighed hører endvidere Handlinger, som foretages udenfor den danske Stat eller dansk Fartøj,

1) naar Handlingen krænker den danske Stats Selvstændighed, Sikkerhed, Forfatning eller offentlige Myndigheder (Kapitlerne 9-11), en Embedspligt mod Staten (Kapitel 13) eller saadanne Retsgoder, hvis Retsbeskyttelse i den danske Stat er betinget af en særlig Tilknytning til denne.

...”

I bemærkningerne hertil anføres:

”I Nr. 1 er i Stedet for det i K.U. benyttede Udtryk »krænker den danske Stat«, der synes altfor ubestemt, optaget en nærmere Angivelse af de Angreb på Staten, som betinger Strafbarheden. K.U. nævner ikke udtrykkeligt Krænkelser af Embedspligt, men gaar muligvis ud fra, at dette omfattes af Udtrykket: »krænker den danske Stat«. Det er dog fundet rigtigst særlig at nævne disse Forbrydelser i § 8 Nr. 1 samt endelig at medtage Krænkelse af saadanne Interesser, hvis Retsbeskyttelse er territorielt (eller lokalt) begrænset.”²

Den gældende ordlyd af § 8 går tilbage til Straffekovskommissionens betænkning fra 1923, hvor det om bestemmelsen (lovudkastets § 9, stk. 1, nr. 1) bl.a. anføres:

”Under Nr. 1 er først nævnt Forbrydelser mod den danske Stat. Man har ikke anset det for rigtig som sket i [1866-straffelovens] § 5 at anføre de enkelte Forbrydelser, men har ved den foretagne Opregning haft for Øje de Forbrydelser, der omhandles i Kapitlerne 12-14 og 16 samt de Forseelser, der naturligt kan stilles i Klasse hermed. ... Dernæst anføres Angreb paa saadanne Interesser, hvor Retsbeskyttelse i den danske Stat forudsætter en særlig Tilknytning til denne. Der er hermed tænkt paa Angreb foretagne i Udlandet paa saadanne Retsgoder eller paa en bestaaende Ordning, der regelmæssig kun nyder en nationalt eller endog lokalt begrænset Beskyttelse...”³

² Betænkning 1917, s. 14.

³ Betænkning 1923, sp. 20.

6.1.2.2. § 8, nr. 1, 1. led

Bestemmelsens 1. led vedrører handlinger, der krænker den danske stats selvstændighed, sikkerhed eller forfatning eller krænker offentlige myndigheder eller en embedspligt mod staten. Omfattet er således forbrydelser mod staten og forbrydelser begået mod offentlig myndighed eller i statslig tjeneste.

Efter forarbejderne menes som anført ovenfor hermed navnlig de forbrydelser, der er nævnt i straffelovens kapitel 12-14 og 16, men også andre forbrydelser, der naturligt må stilles i klasse hermed, er omfattet. Hvilke forbrydelser der her tænkes på, er ikke uddybet nærmere, og der foreligger ikke retspraksis om bestemmelsens rækkevidde på dette punkt.

I den juridiske litteratur er det antaget, at bestemmelsen foruden egentlige stats- og embedsforbrydelser også omfatter individalkrænkelser af personer, der repræsenterer dansk offentlig myndighed, eksempelvis frihedsberøvelse og ulovlig tvang over for et medlem af en dansk diplomatisk repræsentation, men eksempelvis ikke tyveri af en sådan persons private ejendom.⁴

Andre steder i litteraturen anses det for tvivlsomt, om personfarlige forbrydelser som eksempelvis drab på eller vold mod danske soldater i medfør af straffelovens § 8, nr. 1, kan straffes i Danmark, når forbrydelsen begås i udlandet af udlændinge.⁵

Under henvisning til usikkerheden om rækkevidden af straffelovens § 8, nr. 1, i forhold til handlinger af ovennævnte karakter foreslog *Udvalget om den militære straffe- og retspleje-ordning mv.* i sin betænkning fra 2004 bl.a. en regel om dansk straffemyndighed i forhold til enhver straffelovsovertrædelse foretaget uden for den danske stat, uden hensyn til hvor gerningsmanden hørte hjemme, forudsat at overtrædelsen var begået over for dansk militært personel eller visse andre personer (civilt personel, krigsfanger mv.).⁶

Forslaget tog sigte på at sikre dansk militært personel den fornødne retlige beskyttelse under tjeneste i udlandet.⁷ Forslaget blev ikke medtaget i Forsvarsministeriets forslag til en ny militær straffelov⁸ under henvisning til, at en sådan væsentlig udvidelse af området for dansk straffemyndighed burde afvente udfaldet af Jurisdiktionsudvalgets overvejelser.

⁴ Waaben, *Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren*, 4. udgave (1997), s. 238.

⁵ Black, *Militær Straffelov og retsplejelov, militær disciplinarlov med kommentarer* (2006), s. 42.

⁶ Betænkning nr. 1435/2004, s. 365.

⁷ Betænkning nr. 1438/2004, s. 368. Udvalget var opmærksom på, at forslaget også ville omfatte sådanne straffelovsovertrædelser, der vanskeligt kan begås over for dansk militært personel. Udvalget valgte imidlertid den generelle formulering for derved at undgå, at en nærmere begrænsning måtte vise sig at være for snæver.

⁸ Lovforslag nr. L 54 (fremsat den 23. februar 2005), jf. nu lov nr. 530 af 24. juni 2005.

6.1.2.3. § 8, nr. 1, 2. led

Bestemmelsens 2. led omfatter ”interesser, hvis beskyttelse forudsætter særlig tilknytning til Danmark”. Hermed sigtes ifølge forarbejderne til angreb foretaget i udlandet på retsgoder eller på en bestående ordning, der regelmæssigt kun nyder national beskyttelse eller endog lokalt begrænset beskyttelse.

I modsætning til dansk straffemyndighed efter straffelovens § 7 om det aktive personalprincip, hvor *gerningsmanden* forudsættes at have en særlig tilknytning til Danmark, er det afgørende således efter § 8, nr. 1, 2. led, om realprincippet, at den *krænkede interesse* har en særlig tilknytning her til landet.

I forarbejderne anføres endvidere følgende:

”Da alle Stater i det væsentlige følger samme Eksklusivitetsprincip, vilde saadanne Interesser savne alt Værn mod Angreb udefra, hvis Hjemstaten ikke her traadte til. Og paa den anden Side findes det at være urimeligt, om f.Eks. Ejeren af en fast Ejendom, der fra Udlandet lader træffe Foranstaltninger i Strid med Sundhedsvedtægter, Brandpolitilove o. lign., eller den, der fra Udlandet indsender urigtig Skatteangivelse eller krænker her bestaaende Eneretigheder o.s.v., ikke her skulde kunne straffes.”⁹

Det er i den juridiske litteratur anført, at der med formuleringen ”sådanne interesser, hvis retsbeskyttelse i den danske stat forudsætter en særlig tilknytning til denne” formentlig er tænkt på overtrædelse af bestemmelser – herunder i særlovgivningen – af den type, som er territorielt begrænset, og at sådanne bestemmelser i § 8 forudsættes undtagelsesvis at kunne overtrædes ved handlinger begået i udlandet.¹⁰

Fra retspraksis kan nævnes følgende afgørelse:

U 1986.402 V. Tiltalte, der i Sverige var straffet efter den svenske toldlovgivning for forsøg på indsmugling af et parti cigaretter fra Polen til Sverige, blev her i landet straffet for forholdet efter toldloven, jf. straffelovens § 21. Det fandtes under henvisning til tiltaltes forklaring ubetænkeligt at lægge til grund, at cigaretterne skulle bringes til Danmark, og at tiltalte – hvis han ikke var blevet opdaget af de svenske toldmyndigheder – ville have indsmuglet cigaretterne til Danmark. I dommen henvises herefter til, at straffelovens § 10 a, stk. 1, om *ne bis in idem*-princippet (jf. herom nedenfor i kapitel 8) ikke gælder, hvis handlingen – som f.eks. overtrædelser af toldlovgivningen – krænker interesser, hvis retsbeskyttelse i den danske stat forudsætter særlig tilknytning til denne, jf. straffelovens § 10 a, stk. 2, sammenholdt med § 8, nr. 1.

⁹ Betænkning 1923, sp. 21.

¹⁰ Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 4. udgave (1997), s. 238.

Bestemmelsen i straffelovens § 8, nr. 1, 2. led, indebærer således, at der er sikret dansk straffemyndighed også i de tilfælde, hvor en handling krænker visse af den danske stats interesser – herunder eksempelvis den bestående danske fiskale ordning – uanset at handlingen er foretaget uden for den danske stat, og uafhængigt af om handlingen tillige er strafbar (og eventuelt pådømt) efter lovgivningen i det land, hvor den finder sted.

Muligheden for at fastslå dansk straffemyndighed i medfør af § 8, nr. 1, 2. led, har imidlertid alene selvstændig betydning, i det omfang den pågældende handling ikke samtidig må anses for at være begået i Danmark eller have virkning på dansk territorium, jf. herved § 6 og § 9.

I den nævnte dom ses det ikke at være overvejet, om dansk straffemyndighed også kunne være begrundet med henvisning til straffelovens § 6, jf. § 9.

6.1.3. Straffelovens § 8, nr. 2

6.1.3.1. § 8, nr. 2, 1. led

Straffelovens § 8, nr. 2, 1. led, hjemler dansk straffemyndighed i forhold til handlinger, hvorved gerningsmanden krænker en forpligtelse, som det ifølge lov påhviler ham eller hende at iagttage i udlandet.

Herved sigtes til danske bestemmelser, der efter deres ordlyd eller på baggrund af fortolkning må antages at indeholde en pligt, som skal overholdes også i udlandet. Det vil formodentlig normalt være en forudsætning, at den person, i forhold til hvem der er spørgsmål om at rejse straffesag på grundlag af § 8, nr. 2, 1. led, har eller har haft en vis tilknytning til Danmark.

Som omtalt ovenfor under afsnit 5.4 om danske straffebestemmelseres gyldighedsområde kan fortolkningen af en lovbestemmelse enten falde ud til, at bestemmelsen er territorielt afgrænset, eller at den har eksteritorial gyldighed (eksteritorialitet). Det skal i den forbindelse bemærkes, at det forhold, at en lovbestemmelse antages at have eksteritorial gyldighed, ikke i sig selv indebærer, at en overtrædelse af bestemmelsen i udlandet kan begrunde straffemyndighed i henhold til § 8, nr. 2, 1. led. Den omstændighed, at en bestemmelse er eksteritorial, fører således ikke uden videre til, at be-

stemmelsen indeholder en forpligtelse, som det påhviler gerningsmanden at iagttage i udlandet i § 8's forstand.

Det er i den juridiske litteratur diskuteret, hvilke danske lovbestemmelser der indeholder en sådan pligt til efterlevelse i udlandet.

Efter straffelovens § 8, nr. 2, 1. led, skal der være tale om pligter, der påhviler ”ifølge lov”. De pågældende pligter vil som udgangspunkt normalt følge af anden lovgivning end straffeloven. Som eksempler på pligtbestemmelser omfattet af § 8, nr. 2, er traditionelt nævnt visse regler i sømandslovgivningen om forseelser i tjenesten, rømning mv.¹¹ I nyere litteratur er det anført, at straffelovens § 8, nr. 2 – foruden tilfælde, hvor der er tale om et uden for straffebestemmelsen etableret pligtforhold – også omfatter et i straffebestemmelsen forudsætningsvis indbygget særligt pligtforhold.¹²

Det er bl.a. diskuteret, i hvilket omfang bestemmelsen i straffelovens § 8, nr. 2, 1. led, hjemler dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor en person i udlandet tilsidesætter en særlig omsorgspligt mv., der efter dansk ret påhviler den pågældende – eksempelvis forældres omsorgspligt over for børn, ægtefællers forbud mod bigami og omsorgspligt, der påhviler en person som led i dennes ansættelse.

I bemærkningerne til lovforslag nr. L 183 (fremsat den 12. marts 2003), der dannede grundlag for den særlige jurisdiktionsbestemmelse i straffelovens § 7, stk. 3, i forhold til kvindelig omskæring,¹³ er det anført, at Justitsministeriet havde overvejet flere mulige modeller med hensyn til udformningen af lovforslaget, herunder en model, der byggede på straffelovens § 8, nr. 2. Det er i den forbindelse omtalt, at det følger af § 2, stk. 2, i lov om forældremyndighed,¹⁴ at et barn skal behandles med respekt for sin person og ikke må udsættes for legemlig afstraffelse eller anden krænkende behandling. På den baggrund overvejede Justitsministeriet, om det i loven burde fastslås, at den pligt til at beskytte børn mod vold og krænkende handlinger, som efter forældremyndighedsloven påhviler forældremyndighedsindehaveren, skal overholdes, selv om barnet befinder sig i udlandet.

¹¹ Hurwitz, Den Danske Kriminalret, Almindelig del, 4. udgave (1971), s. 100.

¹² Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 4. udgave (1997), s. 238.

¹³ Lov nr. 386 af 28. maj 2003. Straffelovens § 7, stk. 3, er nærmere omtalt ovenfor under afsnit 5.1.3.

¹⁴ Lov nr. 387 af 14. juni 1995, jf. nu lovebkendtgørelse nr. 39 af 15. januar 2007.

Justitsministeriet afstod imidlertid fra en sådan løsning af spørgsmålet om straffemyndighed i forhold til sager om kvindelig omskæring, idet ministeriet ikke fandt, at der hermed ville blive skabt den klare retsstilling, som der var behov for. En sådan lovændring ville således alene omfatte indehavere af forældremyndigheden og ikke andre familiemedlemmer mv., som måtte medvirke til omskæringen.

Justitsministeriet lagde endvidere vægt på, at en ændring, der byggede på den generelle omsorgspligt efter lov om forældremyndighed, ville indebære en bredere, men samtidig noget ubestemt afgrænsning af dansk straffemyndighed, fordi der ville kunne være tvivl om den konkrete rækkevidde af omsorgsplikten i forskellige situationer.¹⁵ Det anføres samtidig, at straffelovens § 8, nr. 2, fortsat vil kunne være grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til andre overgreb, som herboende forældre måtte begå i udlandet mod deres børn.¹⁶

Rækkevidden af § 8, nr. 2, 1. led, er endvidere blevet overvejet i forhold til bigami.

I besvarelse af spørgsmål nr. 6 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lovgivning som følge af lov om registreret partnerskab (lovforslag nr. L 117/118, fremsat den 22. november 1988) omtalte Justitsministeriet ikke muligheden for at anvende straffelovens § 8, nr. 2, som hjemmel for dansk straffemyndighed i en situation, hvor en person, der har indgået registreret partnerskab i Danmark og derefter – uden at opløse partnerskabet – indgår ægteskab i udlandet. I svaret anføres, at straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, forudsætter dobbelt strafbarhed, hvilket næppe er opfyldt, og at man derfor ”i realiteten straffrit [vil] kunne indgå ægteskab i et andet land... selv om man er part i et registreret partnerskab i Danmark.”

I forhold til overtrædelse i udlandet af straffelovens § 208 om bigami er straffelovens § 8, nr. 2, 1. led, imidlertid i den juridiske litteratur anført som det relevante jurisdiktionsgrundlag,¹⁷ og også i retspraksis er bestemmelsen anvendt i forhold til overtrædelser af § 208, jf. en utrykt afgørelse af 4. januar 2005 fra Københavns Byret. I denne sag havde den tiltalte, der var pakistansk statsborger, i 1985 indgået ægteskab i Danmark med A. Nogle år senere ophævedes samlivet, og den tiltalte indgik i 1999 ægteskab med B i Pakistan. Der blev rejst tiltale for overtrædelse af straffelovens § 208,

¹⁵ Folketingstidende 2002/03, Tillæg A, s. 5528.

¹⁶ Folketingstidende 2002/03, Tillæg A, s. 5529.

¹⁷ Toftegaard Nielsen, *Strafferet I*, Ansvar, 2. udgave (2004), s. 350, og *Kommenteret straffelov*, Speciel del, 8. udgave (2005), s. 251.

stk. 1, og der var under sagen enighed mellem anklagemyndigheden og forsvareren om, at bigami ikke er strafbart efter lovgivningen i Pakistan. I byretten dømtes den tiltalte for overtrædelse af § 208, stk. 1, med følgende begrundelse for så vidt angår spørgsmålet om dansk straffemyndighed:

”Efter ægteskabslovens § 9 må en ægtefælle ikke indgå ægteskab, så længe det tidligere ægteskab består. Retten finder herved, at tiltalte, der den 29. december 1985 i Danmark blev gift med [A], har haft en forpligtelse til ikke at indgå nyt ægteskab, så længe ægteskabet med [A] bestod. Denne forpligtelse, der er fastsat ved lov, findes tiltalte at skulle iagttage også under ophold i udlandet, hvorfor sagen er omfattet af dansk straffemyndighed, jf. straffelovens § 8, nr. 2. Afgørelsen sker herefter efter dansk lovgivning jf. straffelovens § 10, stk. 1.”

I retspraksis er bestemmelsen endvidere anvendt i forhold til overtrædelser af køre- og hviletidsbestemmelser under kørsel i udlandet, jf. U 1995.9 H, om overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne under kørsel i Holland. Dommen er omtalt nærmere ovenfor under afsnit 5.4.2.2 om straffelovens § 7 og nedenfor under afsnit 12.3 om grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til juridiske personer.

Fra retspraksis kan også nævnes følgende afgørelse vedrørende en straffelovsbestemmelse med et indbygget særligt pligtforhold:

U 1992.140 H. Straffelovens § 8, nr. 2, var påberåbt af anklagemyndigheden som hjemmel for dansk straffemyndighed i en sag, hvor der bl.a. var rejst tiltale for overtrædelse af straffelovens § 219 i forbindelse med, at en plejer havde haft samleje med en bruger på det beskyttede værksted, hvor plejeren var ansat, under værkstedets tur til Spanien. Højesteret fandt det betænkeligt at anse forholdet for omfattet af § 219 og bemærkede, at der herefter ikke var anledning til at tage stilling til, om forholdet var omfattet af straffelovens § 8, nr. 2.

Dommen forholder sig således ikke til spørgsmålet om straffemyndighed. I den juridiske litteratur er dog anført, at den situation, der forelå i afgørelsen, formentlig kan anses for et eksempel på anvendelse af § 8, nr. 2, hvis der i den konkrete sag havde været tale om en overtrædelse af § 219.¹⁸

Det er endvidere i litteraturen anført, at straffelovens § 8, nr. 2, har en vag udformning, og at ”efter ordlyden kan alskens individualkrænkelser indfortolkes. Bestemmelserne [i nr. 2, 1. og 2. led] bør dog fortolkes snævert, og snævrere i dag end ved gennemførelsen af loven.”¹⁹

¹⁸ Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 4. udgave (1997), s. 239.

¹⁹ Greve, Det strafferetlige ansvar, 2. udgave (2004), s. 109.

6.1.3.2. § 8, nr. 2, 2. led

Straffelovens § 8, nr. 2, 2. led, omhandler dansk straffemyndighed ved krænkelse af tjenestepligt over for dansk fartøj.

Bestemmelsens anvendelsesområde må ses i sammenhæng med straffelovens § 6. Som nærmere beskrevet ovenfor under afsnit 4.1.2 og 4.1.3 hjemler straffelovens § 6, nr. 2, dansk straffemyndighed i forhold til handlinger, der foretages på dansk fartøj, som befinder sig uden for folkeretligt anerkendt område, mens § 6, nr. 3, hjemler dansk straffemyndighed for handlinger, der er foretaget på dansk fartøj, som befinder sig på fremmed folkeretligt anerkendt område, af personer, der hører til fartøjet, eller som rejsende følger med dette.

Henset til muligheden for i medfør af disse bestemmelser at statuere dansk straffemyndighed gennem territorialprincippet, må anvendelsesområdet for § 8, nr. 2, 2. led, betragtes som ganske begrænset.

Bestemmelsen antages imidlertid at kunne have selvstændig betydning ved handlinger begået i land eller om bord af udlændinge, der er kommet i et midlertidigt pligtforhold til et dansk skib i fremmed havn eller farvand.²⁰

6.1.4. Straffelovens § 8, nr. 3

Straffelovens § 8, nr. 3, fastlægger, at der under visse betingelser er dansk straffemyndighed, når en handling er rettet mod en person, der har dansk indfødsret eller er bosat i Danmark. Bestemmelsen er udtryk for en modificeret udgave af det såkaldte *passive* personalprincip.²¹

Foruden kravet om, at ofret for en forbrydelse har dansk tilknytning, forudsætter dansk straffemyndighed efter § 8, nr. 3, at lovovertrædelsen finder sted uden for folkeretligt anerkendt statsområde, og at handlinger af den pågældende art kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder.

I modsætning til straffelovens § 8, nr. 1 og 2, der vedrører krænkelse af danske myndigheder, offentligretlige interesser mv., omhandler § 8, nr. 3, individalkrænkelser af personer, der har den angivne tilknytning til Danmark.

²⁰ Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 4. udgave (1997), s. 239.

²¹ Det *aktive* personalprincip er omtalt ovenfor i kapitel 5.

Om baggrunden for bestemmelsen fremgår af forarbejderne følgende:

”Forsaavidt angaar folkeretlig anerkendte Stater, maa man nemlig kunne gaa ud fra, at i alt Fald alle større Forbrydelser regelmæssig vil blive straffet paa nogenlunde ensartet Maade og uden Hensyn til, om den krænkede er Indlænding eller Udlænding. Statens Interesse i at forbeholde sig Straffemyndighed over for i Udlandet af Udlændinge begaaede Forbrydelser, der ikke krænker Staten selv eller Interesser, som Staten særlig er kaldet til at beskytte, bliver derfor af forholdsvis underordnet Betydning i Sammenligning med Ulemperne ved Sagens Behandling maaske langt fra Gerningsstedet og Betænkelighederne ved muligvis at fremkalde Misstemning i den fremmede Stat. Men anderledes stiller Forholdet sig, naar Forbrydelser er begaaet udenfor folkeretlig anerkendt Statsområde. Det kan ikke her ventes, at nogen anden Stat vil skride ind, og omvendt er der her intet Hensyn at tage til en anden Stats Suverænitet. Det er derfor naturligt, at den danske Stat i saadanne Tilfælde lader sin Straffemyndighed finde Anvendelse, i alt Fald naar den pågældende Forbrydelse er begaaet mod en dansk Person, og naar det ikke drejer sig om ubetydelige Smaaforbrydelser...”²²

Dansk straffemyndighed efter § 8, nr. 3, (om det passive personalprincip) kræver således på samme måde som efter straffelovens § 7, stk. 1, nr. 1, (om det aktive personalprincip), at der ikke er tale om bagatelagtige forbrydelser.

I den strafferetlige litteratur diskuteres det, om et fremmed fartøj, der befinder sig i internationalt farvand (eller luftrum), er omfattet af formuleringen *uden for folkeretligt anerkendt statsområde*. I visse dele af litteraturen er det anført, at bestemmelsen næppe kan være anvendelig i en sådan situation,²³ mens andre forfattere finder det ubetænkeligt at lade bestemmelsen finde anvendelse i det pågældende tilfælde²⁴ og fremhæver, at dette synes at være det i praksis mest relevante område for bestemmelsen.

Også straffelovens § 7, stk. 1, nr. 1, anvender formuleringen *uden for folkeretligt anerkendt statsområde*, hvilket efter retspraksis omfatter handlinger foretaget på fremmed skib i internationalt farvand, jf. U 1960.1088 Ø, der er nærmere omtalt ovenfor under afsnit 5.1.1.3.

Hvis en strafbar handling er begået på det åbne hav om bord på *dansk* fartøj, følger dansk straffemyndighed af straffelovens § 6, nr. 2, jf. herom ovenfor under afsnit 4.1.2.

²² Betænkning 1923, sp. 21.

²³ Kommenteret straffelov, Almindelig del, 8. udgave (2005), s. 135.

²⁴ Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 4. udgave (1997), s. 239.

6.1.5. Straffelovens § 8, nr. 4

Efter straffelovens § 8, nr. 4, er der dansk straffemyndighed for overtrædelse af straffelovens § 183 a om flykapring mv. og drab og voldshandlinger begået i forbindelse med flykapring mv.

Bestemmelsen blev – sammen med den særlige bestemmelse i straffelovens § 183 a om flykapring – indsat ved lov nr. 95 af 29. marts 1972 for at gøre det muligt for Danmark at ratificere Haag-konventionen af 16. december 1970 om bekæmpelse af ulovlig bemægtigelse af luftfartøjer. Efter konventionens artikel 4 er de kontraherende stater bl.a. forpligtet til at fastsætte regler, der gør det muligt for staterne at udøve strafferetlig jurisdiktion over for kapring af luftfartøjer uden hensyn til, om der udover gerningsmandens tilstedeværelse foreligger nogen tilknytning til staten, medmindre gerningsmanden udleveres til en anden stat.

Efter forarbejderne til jurisdiktionsbestemmelsen er det således hensigten hermed at tilvejebringe en universel jurisdiktionskompetence til at straffe enhver kapring af et luftfartøj, uanset hvor og af hvem den er begået.²⁵

Straffelovens § 183 a blev ved henholdsvis lov nr. 6 af 3. januar 1992, lov nr. 378 af 6. juni 2002 og lov nr. 542 af 8. juni 2006 udvidet til også at omfatte henholdsvis skibskapring, kapring af andre kollektive transportmidler mv. og kapring af offshoreanlæg. Der skete ikke samtidig hermed ændring af straffelovens § 8, nr. 4.

Det må antages, at bestemmelsen i straffelovens § 8, nr. 4, alene hjemler straffemyndighed i det tilfælde, hvor gerningsmanden indfinder sig på dansk territorium, således at dansk straffemyndighed opstår ved den pågældendes tilstedeværelse her i landet.

På den baggrund kan der ikke fremsættes en udleveringsbegæring med henblik på at etablere straffemyndighed efter § 8, nr. 4, idet udlevering må forudsætte, at der, allerede inden en udlevering gennemføres, er dansk straffemyndighed i sagen mod den person, der begæres udleveret.

²⁵ Folketingstidende 1971/72, Tillæg A, sp. 912.

6.1.6. Straffelovens § 8, nr. 5

6.1.6.1. Anvendelsesområde

Det følger af straffelovens § 8, nr. 5, at der er dansk straffemyndighed, når handlingen er omfattet af en mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning.

Hvis Danmark har tilsluttet sig en folkeretlig aftale, der forpligter de tiltrædende stater til at kunne retsforfølge nærmere angivne handlinger, uanset hvor handlingen har fundet sted og uanset gerningsmandens nationalitet, sikres det således med § 8, nr. 5, at Danmark kan leve op til sine internationale forpligtelser.

Bestemmelsen vedrører pligter af omtalte karakter, der følger af ”mellemfolkelig overenskomst”. Udtrykket omfatter traktater, konventioner, protokoller og lignende internationale retsinstrumenter, herunder også rammeafgørelser vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union som led i det mellemstatslige samarbejde på grundlag af EU-traktatens afsnit VI om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (den såkaldte 3. søjle).

Bestemmelsen giver grundlag for dansk straffemyndighed i de tilfælde, hvor Danmark i henhold til en mellemfolkelig overenskomst er *forpligtet* til at have jurisdiktion. Uden for anvendelsesområdet falder derimod de konventionsbestemmelser, hvorefter de tiltrædende stater har *mulighed* for at tiltage sig jurisdiktionskompetence.

En pligt i § 8, nr. 5's forstand foreligger således ikke, hvis den mellemfolkelige overenskomst alene giver staterne en fakultativ adgang til at etablere straffemyndighed. Derimod foreligger der en pligt i lovens forstand, selv om den mellemfolkelige overenskomsts forpligtelse til at etablere straffemyndighed måtte være forbundet med en adgang for staterne til at tage forbehold over for forpligtelsen.²⁶

Efter ordlyden af § 8, nr. 5, kan dansk straffemyndighed ikke støttes på en eventuel folkeretlig sædvane, der måtte forpligte stater til at have straffemyndighed, hvis denne pligt ikke samtidig er kommet til udtryk i en mellemfolkelig overenskomst, som Danmark har tiltrådt.

²⁶ Denne retsopfattelse er bl.a. lagt til grund i forbindelse med Danmarks ratifikation af EU-svigskonventionen mv., jf. lovforslag nr. L 232 (nu lov nr. 228 af 4. april 2000), jf. Folketingstidende 1998/99, Tillæg A, s. 250.

Det afhænger af en fortolkning af den enkelte konvention mv., i hvilket omfang en forpligtelse til at have straffemyndighed er betinget af, at gerningsmanden opholder sig her i landet.

Det er i den juridiske litteratur anført, at det ved anvendelse af § 8, nr. 5, er uden betydning, om den stat, hvori handlingen er begået, har tiltrådt den pågældende konvention mv., og om handlingen er strafbar efter den dér gældende lovgivning (når blot handlingen er strafbar i henhold til dansk lovgivning).²⁷

Det afgørende for anvendelsen af § 8, nr. 5, må være, om en konvention mv., som Danmark har tilsluttet sig, forpligter til at have straffemyndighed i det konkrete tilfælde, herunder også i et tilfælde, hvor den handling, der er tale om at retsforfølge ved danske domstole, er foretaget i et land, som ikke har tilsluttet sig konventionen mv.

Justitsministeren har påtalekompetencen i sager, hvor dansk straffemyndighed følger af straffelovens § 8, nr. 5, og har også kompetencen til at opgive påtale i sådanne sager, jf. herved Rigsadvokatens Meddelelse nr. 3/2002.

6.1.6.2. Forarbejder

Bestemmelsen i § 8, nr. 5 fik sin gældende affattelse ved lov nr. 322 af 4. juni 1986 og afløste de daværende bestemmelser i § 8, stk. 1, nr. 5-8, hvori en række konventioner successivt var blevet opregnet i takt med Danmarks ratifikation heraf.

Om baggrunden for bestemmelsen nævnes i forarbejderne bl.a. følgende:

”Ændringen skal muliggøre, at der i større omfang end i dag kan ske retsforfølgning af personer, som opholder sig her i landet, for alvorlige forbrydelser, som de pågældende personer har begået i udlandet. ...

Med henblik på at effektivisere bekæmpelsen af nogle af de alvorligste forbrydelser på internationalt plan indeholder alle internationale konventioner herom fra de sidste årtier bestemmelser, som indebærer en pligt for de deltagende lande til at sikre, at gerningsmændene til de pågældende forbrydelser bliver retsforfulgt enten gennem udlevering til retsforfølgning i et andet land eller gennem retsforfølgning i den stat, hvor den pågældende opholder sig (princippet om ”aut dedere aut judicare”). ...

Det må desuden forventes, at lignende bestemmelser om universel jurisdiktionskompetence fremover vil blive optaget i konventioner om bekæmpelse af forbrydelser, der som f.eks. narkotika og terrorisme betragtes som så alvorlige, at gerningsmanden, uanset hvor i verden

²⁷ Toftegaard Nielsen, Strafferet I, Ansvar, 2. udgave (2004), s. 352.

den pågældende befinder sig, ikke bør kunne unddrage sig retsforfølgning på grund af manglende jurisdiktionskompetence i opholdslandet. ...

Disse forhold taler derfor stærkt for at udforme nye generelle bestemmelser om universel jurisdiktionskompetence i § 8, stk. 1. Sådanne generelle bestemmelser vil gøre det muligt at erstatte flere af de gældende bestemmelser i § 8, stk. 1, og vil samtidig uden ny ændring af § 8, stk. 1, muliggøre dansk ratifikation af fremtidige konventioner eller andre mellemfolkelige aftaler, som indebærer en forpligtelse for Danmark til at skabe dansk jurisdiktionskompetence.”²⁸

6.1.6.3. Retspraksis

I retspraksis er § 8, nr. 5, bl.a. anvendt i følgende afgørelse:

U 1995.838 H. Tiltalte, der befandt sig her i landet, var tiltalt for som krigsfange at have begået grov vold over for medfanger i en kroatisk krigsfangelejr, hvor tiltalte var ”ordensholder”. Forholdene ansås for omfattet af to Geneve-konventioner om henholdsvis behandling af krigsfanger og om beskyttelse af civilpersoner i krigstid. Forholdene var dermed undergivet dansk straffemyndighed (underforstået i henhold til § 8, nr. 5, idet de omhandlede konventioner forpligter Danmark til at have jurisdiktionskompetence).

6.1.6.4. Pinochet-sagen

6.1.6.4.1. Rigsadvokaten havde i 1998 anledning til nærmere at vurdere rækkevidden af § 8, nr. 5, i en konkret sag, hvor en gruppe herboende chilenerne havde anmeldt Chiles tidligere præsident Augusto Pinochet. Anmeldelsen var baseret på det forhold, at Pinochet selv beordrede eller indrettede eller opretholdt et regime, hvor hans repræsentanter blev tilskyndet til og forblev ustraffet for at foranstalte anmelderne anholdt, tortureret, mishandlet og på anden måde behandlet umenneskeligt eller nedværdigende i årene 1973-1988 i Chile. Pinochet befandt sig på anmeldelsestidspunktet i England, og anmeldelsen blev derfor behandlet som en anmodning om udlevering til strafforfølgning her i landet.

Rigsadvokaten afviste anmeldelsen, idet der efter hans opfattelse ikke forelå dansk straffemyndighed for de omhandlede forhold, som var begået i Chile af personer, der ikke havde tilknytning til Danmark. Der var derfor ikke straffemyndighed efter straffelovens § 6 eller § 7. Virkningerne af de anmeldte forhold var endvidere ikke indtrådt eller tilsigtet at skulle indtræde i Danmark, hvorfor der heller ikke var straffemyndighed efter § 9. Forholdene berørte desuden ikke de særlige danske interesser, der er nævnt i § 8, nr. 1 og 2, ligesom der ikke var tale om handlinger, der kunne henføres

²⁸ Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 2079.

under § 8, nr. 3, 4 eller 6. Den eneste relevante jurisdiktionsbestemmelse i straffeloven var således lovens § 8, nr. 5.

6.1.6.4.2. Rigsadvokaten vurderede i den forbindelse, om § 8, nr. 5, hjemler dansk straffemyndighed med hensyn til enhver handling, der er omfattet af en mellemfolkelig overenskomst, som Danmark har tilsluttet sig – det vil sige egentlig universel jurisdiktion – eller om bestemmelsen må forstås således, at det er en betingelse for dansk straffemyndighed efter § 8, nr. 5, at konventionen forpligter til retsforfølgning netop i en situation som den, der foreligger. Efter en omfattende gennemgang af forarbejder og litteratur konkluderede Rigsadvokaten følgende om dette spørgsmål:

”På denne baggrund, og da en så væsentlig udvidelse af området for dansk jurisdiktionskompetence i forhold til de i øvrigt forholdsvis snævre danske regler må forudsætte klar støtte i forarbejderne, kan det ikke antages, at ordlyden af § 8, nr. 5, og anvendelsen af udtrykket »universel jurisdiktionskompetence« i bemærkningerne til lovændringerne indebærer, at reglen skal omfatte situationer, hvor gerningsmandens person og handlinger er helt uden tilknytning til Danmark, og hvor gerningsmanden ikke opholder sig her. ...

En universel jurisdiktionskompetence efter straffelovens § 8, nr. 5, må således være betinget af gerningsmandens ophold her i landet.”

6.1.6.4.3. Rigsadvokaten overvejede herefter udtrykket ”foretage retsforfølgning” i § 8, nr. 5, og anførte bl.a. følgende:

”Waaben anfører [...] i en afhandling i »Suum cuique, Retsvidenskabelige afhandlinger, Københavns Universitet 1991«, side 380, at det ville være bedre, hvis § 8, nr. 5, ikke talte om en pligt til at foretage retsforfølgning, men om en pligt til at have straffemyndighed. Der henvises herved til, at det da ligesom i §§ 6-7 og i § 8 i øvrigt ville være et åbent spørgsmål, om straffemyndigheden ville føre til aktive skridt af den slags, som man plejer at forbinde med udtrykket retsforfølgning.

I en række konventioner, herunder FN’s torturkonvention, er staternes pligt til at have regler om jurisdiktionskompetence (artikel 5 i FN’s torturkonvention) videre end pligten til at foretage retsforfølgning (artikel 6 og 7 i FN’s torturkonvention).

Da det netop har været formålet med bestemmelsen i § 8, nr. 5, at Danmark skulle opfylde sine internationale forpligtelser, kan det således ikke antages, at anvendelsen af formuleringen »pligt til at foretage retsforfølgning« frem for »pligt til at have straffemyndighed« skulle begrænse dansk jurisdiktionskompetence. Det må derfor antages, at udtrykket »pligt til at foretage retsforfølgning« må fortolkes således, at det også omfatter pligten til alene at have jurisdiktionskompetence efter en international aftale.”

Rigsadvokaten konkluderede derpå følgende:

”Sammenfattende må det ... antages, at straffelovens § 8, nr. 5, indebærer, at der er dansk jurisdiktionskompetence i alle tilfælde, hvor en person, der mistænkes for handlinger omfattet af internationale konventioner, opholder sig her i landet. Denne kompetence kan næppe –

som tilfældet ville være det, hvis handlingen ikke var omfattet af internationale konventioner, jf. § 8, nr. 6 – anses for at være betinget af, at Danmark afslår en anmodning om udlevering fra en anden konventionsstat.

Har den pågældende ikke ophold her i landet, må det antages, at der er dansk jurisdiktionskompetence i tilfælde, hvor en pligt til retsforfølgning eller blot til at have jurisdiktionskompetence følger af en mellemfolkelig overenskomst.

Det må derfor konkluderes, at der i en situation som den foreliggende, hvor de anmeldte forbrydelser er begået i udlandet af en person, der ikke er dansk statsborger, og som har hverken bopæl eller ophold i Danmark eller pågribes her i landet – kun er dansk jurisdiktionskompetence, hvis en mellemfolkelig overenskomst indeholder en pligt for Danmark til at have en sådan kompetence.”

Justitsministeriet tiltrådte den 29. januar 1999 Rigsadvokatens afgørelse og bemærkede, at ministeriet af de grunde, der var anført af Rigsadvokaten, var tilbøjelig til at antage, at det for anvendelse af § 8, nr. 5, er tilstrækkeligt, at der foreligger en konventionsmæssig forpligtelse til at have straffemyndighed. Ministeriet anførte, at denne forståelse af § 8, nr. 5, giver et bredere anvendelsesområde for bestemmelsen og – afhængig af udformningen af jurisdiktionspligterne i de pågældende konventioner – bl.a. giver grundlag for dansk straffemyndighed også i forhold til personer, der ikke befinder sig i Danmark.

Sammenfattende fandt Justitsministeriet, at

”straffelovens § 8, nr. 5, ...[må] fortolkes på den måde, at bestemmelsen hjemler dansk straffemyndighed, hvis en konvention, som Danmark har tilsluttet sig, forpligter til at have straffemyndighed i det tilfælde, man konkret står overfor.”

6.1.6.4.4. Afgørende for, om der var dansk straffemyndighed i Pinochet-sagen var herefter, om Danmark var konventionsmæssig forpligtet til at have straffemyndighed med hensyn til de forhold, der var omfattet af anmeldelsen.

I den konkrete sag var det først og fremmest artikel 5, stk. 1, litra c, i FN's torturkonvention, der var relevant for dette spørgsmål. Efter denne bestemmelse kan de tiltrædende stater tiltage sig straffemyndighed, hvis ofret er en person, der er statsborger i staten, hvis staten anser det for hensigtsmæssigt. Rigsadvokaten bemærkede om følgende om bestemmelsen:

”Med hensyn til bestemmelsen i artikel 5, stk. 1 c, må det antages, at denne ikke indebærer en pligt til, men alene en mulighed for, at de deltagende stater fastsætter regler om straffemyndighed, der hviler på, at ofret er statsborger i den pågældende stat, jf. formuleringen ”staten anser det for hensigtsmæssigt”. ...

På denne baggrund, og da en sådan afgrænsning af reglerne om dansk straffemyndighed i hvert fald ikke uden nærmere omtale i bemærkningerne kan antages at have været hensigten, må det afvises, at det ved udarbejdelsen af lovændringen har været forudsat, at man konkret i det enkelte tilfælde skulle vurdere, om dansk jurisdiktionskompetence var ønskelig, hvis en dansk statsborger blev udsat for tortur i udlandet. ...

Allerede af disse grunde må det antages, at det forhold, at en række af anmelderne nu er danske statsborgere, ikke kan skabe dansk straffemyndighed.”

Justitsministeriet anførte om det pågældende spørgsmål bl.a. følgende:

”Der er ikke grundlag for at antage, at den mulighed, som artikel 5, stk. 1, litra c, giver, blev udnyttet ved vedtagelsen af § 8, nr. 5. Hverken ordlyden af bestemmelsen eller forarbejderne til den giver grundlag for en sådan antagelse. Tværtimod fokuseres der i forarbejderne alene på pligten til enten at udlevere eller selv at retsforfølge formodede gerningsmænd, der befinder sig i Danmark (”aut dedere aut judicare”).

Sammenfattende finder Justitsministeriet således ligesom Rigsadvokaten, at de anmeldte forhold ikke er undergivet dansk straffemyndighed efter straffelovens § 8, nr. 5.”

6.1.6.4.5. Pinochet-sagen gav herudover anledning til at overveje, om der kunne skabes dansk straffemyndighed i den pågældende sag ved at fremsætte en udleveringsbegæring, idet straffemyndighed i medfør af § 8, nr. 5, måtte antages at foreligge i en sag om tortur, hvis den mistænkte opholder sig her i landet.

Rigsadvokaten afviste en sådan løsning allerede, som følge af at der herved ikke ville være nogen retlig begrænsning af dansk straffemyndighed i sager angående lovovertrædelser, der er omfattet af internationale konventioner, hvilket var forudsat i Rigsadvokatens indledende vurdering af rækkevidden af § 8, nr. 5.

Justitsministeriet bemærkede følgende om dette spørgsmål:

”Som det fremgår af torturkonventionens artikel 5, stk. 2, er de deltagende stater forpligtet til at have straffemyndighed i tilfælde, hvor den påståede lovovertræder befinder sig på noget territorium under dens jurisdiktion og ikke udleveres.

Som følge af denne jurisdiktionspligt ville der efter straffelovens § 8, nr. 5, være dansk jurisdiktion, hvis Pinochet befandt sig i Danmark. Det bemærkes herved, at jurisdiktionspligten efter konventionen ikke kan antages at være afhængig af, at opholdslandet forinden har afslået en udleveringsbegæring.

Man kan derfor rejse det spørgsmål, om der kan fremsættes begæring om udlevering til strafretsfølgning her i landet i en situation som den foreliggende, hvor der ikke på tidspunktet for begæringens fremsættelse foreligger dansk straffemyndighed, men hvor en sådan kompetence vil opstå, såfremt udleveringen gennemføres, og den pågældende derved får ophold her i landet.

Af de grunde, der er anført i Rigsadvokatens notat af 18. januar 1999, vil en sådan fremgangsmåde efter Justitsministeriets opfattelse ikke være mulig.”

6.1.7. Straffelovens § 8, nr. 6

6.1.7.1. Straffelovens § 8, nr. 6, omhandler spørgsmålet om dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor udlevering af en sigtet til retsforfølgning i et andet land afslås. Dansk straffemyndighed er i disse tilfælde betinget af, at der foreligger dobbelt strafbarhed, og at handlingen efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 1 år.

Bestemmelsen er udtryk for grundsætningen *aut dedere aut judicare* – enten udlevering eller retsforfølgning.

Bestemmelsen blev ligesom § 8, nr. 5, indsat ved lov nr. 322 af 4. juni 1986 og sigter på at varetage hensyn af samme type som ovenfor nævnt vedrørende nr. 5. Bestemmelsen er således udtryk for et ønske om at bidrage til den internationale retshåndhævelse – også i de tilfælde, hvor der ikke er en konventionsforpligtelse til at have straffemyndighed.

Med bestemmelsen er det sikret, at Danmark har straffemyndighed i situationer, hvor Danmark afslår en udleveringsbegæring. Straffemyndigheden begrænses alene af kravet om overtrædelsens strafværdighed, således som dette er udtrykt i strafferammen, samt kravet om, at handlingen tillige skal være strafbar efter gerningslandets lovgivning (dobbelt strafbarhed).

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

”Der er i de senere år forekommet tilfælde, hvor der har været behov for en videregående jurisdiktionskompetence end den, der følger af de gældende bestemmelser i straffelovens § 8 og det i dette forslag indeholdte forslag til ny bestemmelse i § 8, stk. 1, nr. 5.

Behovet for en sådan kompetenceudvidelse foreligger navnlig i de tilfælde, hvor gerningsmanden til en alvorlig forbrydelse, som er begået i udlandet, pågribes i Danmark, og hvor det besluttet ikke at udlevere den pågældende til retsforfølgning i hjemlandet eller gerningslandet. I sådanne konkrete tilfælde, hvor Danmark ikke er konventionsforpligtet til at foretage retsforfølgning, kan det være særdeles hensigtsmæssigt, at Danmark har mulighed for at retsforfølge en sådan person, som ikke udleveres til retsforfølgning i et andet land. ...

Det foreslås på den baggrund, at der som en ny bestemmelse i § 8, stk. 1, nr. 6, indsættes en regel, som supplerer bestemmelsen i nr. 5 om konventionsmæssig forpligtelse til at skabe jurisdiktionskompetence, således at der også i tilfælde, hvor der ikke er nogen konventionsmæssig forpligtelse hertil, bliver mulighed for at foretage retsforfølgning i Danmark af handlinger, der er begået i udlandet af udlændinge.

Det er efter forslaget for det første en betingelse for dansk jurisdiktionskompetence, at der er tale om en handling, som efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 1 år. Denne betingelse har direkte tilknytning til kravet i udleveringsloven om, at der normalt kun kan ske udlevering vedrørende forbrydelser, der efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 1 år.

Der er for det andet efter forslaget en betingelse for jurisdiktionskompetencen, at udlevering af den sigtede til retsforfølgning i et andet land er afslået. ...

Justitsministeriet har således fundet det rigtigst at begrænse dansk jurisdiktionskompetence til sådanne tilfælde, hvor en anden stat ved at fremsætte en anmodning om udlevering har vist interesse i at gennemføre en straffesag mod den pågældende, med hvor dette hindres, fordi udlevering fra Danmark afslås.”²⁹

En betingelse for dansk straffemyndighed efter § 8, nr. 6, er således, at der har været fremsat begæring om udlevering af den pågældende, og at en sådan anmodning er blevet afslået fra dansk side. Den omstændighed, at en stat kunne have begæret den pågældende udleveret, men er afstået herfra, er ikke tilstrækkelig til at etablere dansk straffemyndighed i medfør af § 8, nr. 6.

6.1.7.2. For så vidt angår spørgsmålet om *dobbelt strafbarhedskravet* bemærkes, at dette normalt ikke giver anledning til nærmere overvejelse, hvis det land, der fremsætter udleveringsbegæringen, er gerningslandet.

Der er imidlertid ikke noget til hinder for, at det begærende land fremsætter anmodning om udlevering med henblik på strafforfølgning for handlinger, der er foretaget i et tredjeland. I sådanne tilfælde kan en udleveringsbegæring kun skabe dansk straffemyndighed, hvis den pågældende handling også udgør et strafbart forhold efter lovgivningen i gerningslandet. Hvordan reglerne er i det begærende land med hensyn til dobbelt strafbarhed er i en sådan situation uden relevans. Det afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt dansk straffemyndighed kan opstå i medfør af § 8, nr. 6, er således alene den retlige bedømmelse af handlingen i gerningslandet.

Princippet om dobbelt strafbarhed er i øvrigt omtalt nærmere ovenfor under afsnit 5.1.1.4, hvortil der henvises.

6.1.8. Typeeksempler på konventionsbestemmelser om jurisdiktion

Internationale konventioner og andre mellemfolkelige overenskomster på det strafferetlige område (eksempelvis EU-rammeafgørelser) indeholder ofte bestemmelser, der

²⁹ Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, sp. 2085.

forpligter de tiltrædende stater til at kriminalisere nærmere angivne handlinger. Konventionerne mv. indeholder endvidere ofte regler om, under hvilke betingelser de tiltrædende stater skal yde hinanden retshjælp, og hvornår en stat er forpligtet til at udlevere en person til retsforfølgning eller fuldbyrdelse i en anden stat. Endelig er der i sådanne konventioner mv. typisk bestemmelser om, hvornår de tiltrædende stater har pligt til eller mulighed for at have straffemyndighed i forhold til de handlinger, der er omfattet af konventionens anvendelsesområde.

I hvert fald i nyere internationale retsinstrumenter synes jurisdiktionsbestemmelserne i ganske vid udstrækning at være formuleret ud fra den samme skabelon, uanset om der er tale bestemmelser vedtaget i FN, Europarådet eller EU.

For konventioner vedtaget i disse internationale fora er jurisdiktionsbestemmelserne således i det væsentlige udformet ud fra følgende principper:

1. Pligt til straffemyndighed på grundlag af territorialprincippet, eventuelt kombineret med virkningsprincippet.
2. Pligt til straffemyndighed i forhold til fartøjer, der er indregistreret i staten (jf. flagstatsprincippet).
3. Pligt til/mulighed for straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip, herunder eventuelt også i forhold til statsløse personer, der er bopliedende i staten. Straffemyndighed forudsætter undertiden, at kravet om dobbelt strafbarhed er opfyldt.
4. Pligt til straffemyndighed, hvis en påstået gerningsmand befinder sig på statens territorium, og udlevering ikke finder sted, enten fordi der ikke fremsættes begæring herom, eller fordi en begæring afslås (jf. princippet om *aut dedere, aut judicare*).
5. Mulighed for straffemyndighed på grundlag af det passive personalprincip.
6. Mulighed for straffemyndighed på grundlag af beskyttelses-/realprincippet.
7. Mulighed for straffemyndighed i forhold til juridiske personer med hjemsted i staten.

FN-konventioner mv.

Som et eksempel på jurisdiktionsforpligtelser kan nævnes FN's terrorfinansieringskonvention af 9. december 1999, der i artikel 7 indeholder følgende bestemmelse:³⁰

- “1. Enhver kontraherende stat skal gøre, hvad der er nødvendigt for at sikre, at den har straffemyndighed med hensyn til de i artikel 2 anførte forbrydelser, når
 - a) forbrydelsen begås på den pågældende stats område;
 - b) forbrydelsen begås ombord på et fartøj, der sejler under den pågældende stats flag, eller i et fly, der er registreret efter den pågældende stats lovgivning på det tidspunkt, hvor forbrydelsen blev begået;
 - c) forbrydelsen begås af en statsborger fra den pågældende stat.
2. En kontraherende stat kan ligeledes sikre, at den har straffemyndighed med hensyn til en sådan forbrydelse, når
 - a) forbrydelsen sigtede på eller medførte, at en i artikel 2, stk. 1, litra a eller b, anført forbrydelse blev begået på den pågældende stats område eller mod en statsborger fra den pågældende stat;
 - b) ...
 - c) ...
 - d) forbrydelsen begås af en statsløs person, som har fast bopæl på den pågældende stats område;
 - e) ...
3. ...
4. Enhver kontraherende stat skal ligeledes gøre, hvad der er nødvendigt for at sikre, at den har straffemyndighed med hensyn til de i artikel 2 anførte forbrydelser i tilfælde, hvor den formodede gerningsmand befinder sig på statens område, og den ikke udleverer den pågældende til nogen af de kontraherende stater, der har straffemyndighed i overensstemmelse med stk. 1 eller 2.
5. ...
6. ...”

Konventionens artikel 7, stk. 1-3, forpligter i vid udstrækning alene til at have straffemyndighed på grundlag af territorialprincippet og det aktive personalprincip. Bestemmelsen er således for Danmarks vedkommende som udgangspunkt opfyldt ved straffelovens § 6 og § 7 og rejser dermed ikke spørgsmål om straffemyndighed på grundlag af universalprincippet, jf. straffelovens § 8, nr. 4-6.

Spørgsmålet om universel jurisdiktion er imidlertid relevant for så vidt angår forpligtelsen efter artikel 7, stk. 4. Denne bestemmelse omfatter tilfælde, hvor Danmark er forpligtet til at have straffemyndighed, uanset at der på gerningstidspunktet ingen tilknytning er til Danmark i forhold til gerningssted, gerningsmand eller offer, men hvor gerningsmanden efterfølgende opholder sig her i landet, og Danmark ikke udleverer vedkommende til retsforfølgning i udlandet. I sådanne tilfælde vil straffemyndighed

³⁰ En dansk oversættelse af konventionen er medtaget som bilag til lovforslag nr. L 35 (fremsat den 13. december 2001), jf. nu lov nr. 378 af 6. juni 2002.

ikke kunne støttes på straffelovens § 6, § 7 eller § 8, nr. 1-3, men derimod alene på straffelovens § 8, nr. 5 eller 6.

Tilsvarende jurisdiktionsbestemmelser findes eksempelvis i artikel 42 i FN's korrupti-
onskonvention af 31. oktober 2003 og i artikel 15 i FN's konvention af 15. november
2000 om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet (Palermo-
konventionen).

Europarådskonventioner mv.

I nyere konventioner vedtaget i Europarådet anvendes stort set enslydende jurisdikti-
onsbestemmelser. Som eksempel kan nævnes Europarådets konvention af 23. novem-
ber 2001 om IT-kriminalitet, der i artikel 22 indeholder følgende bestemmelse:³¹

”Enhver part skal vedtage sådanne lovgivningsmæssige og andre foranstaltninger, som måtte
være nødvendige for at fastsætte, at den har straffemyndighed med hensyn til strafbare hand-
linger omfattet af konventionens artikel 2-11, når den strafbare handling er begået:

- a) på dens område, eller
 - b) ombord på et fartøj, der sejler under partens flag, eller
 - c) ombord i et fly, der er registreret efter partens lovgivning, eller
 - d) af en af partens statsborgere, hvis den strafbare handling er strafbar på gerningsstedet,
eller hvis den strafbare handling begås uden for nogen stats territoriale jurisdiktion.
2. Enhver part kan forbeholde sig ret til helt eller delvis at undlade at anvende eller kun i
særlige tilfælde eller under særlige betingelser at anvende de i stk. 1, litra b-d, fastsatte be-
stemmelser om jurisdiktion.
3. Enhver part skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at fastsætte, at den har straffe-
myndighed med hensyn til de i konventionens artikel 24, stk. 1, nævnte strafbare handlinger i
tilfælde, hvor en formodet gerningsmand befinder sig på dens område, og parten alene med
henvisning til den pågældendes statsborgerskab undlader at udlevere denne til en anden part
efter en anmodning om udlevering.
4. Denne konvention udelukker ikke straffemyndighed udøvet i overensstemmelse med nati-
onal lovgivning.
5. Hvis mere end en part påberåber sig straffemyndighed med hensyn til en formodet strafbar
handling i henhold til denne konvention, skal de berørte parter, hvor det er relevant, i samråd
med hinanden beslutte, hvis straffemyndighed er mest hensigtsmæssig med henblik på rets-
følgning.”

Artikel 22, stk. 1 og 2, forpligter i vid udstrækning alene til at have straffemyndighed
på grundlag af territorialprincippet og det aktive personalprincip og rejser dermed ikke
spørgsmål om pligt til at have straffemyndighed på grundlag af universalprincippet.
Danmark er imidlertid forpligtet hertil i medfør af bestemmelsens stk. 3, der omfatter
tilfælde, hvor der på gerningstidspunktet ingen tilknytning er til Danmark i forhold til

³¹ En dansk oversættelse af konventionen er medtaget som bilag til lovforslag nr. L 55 (fremsat den 5.
november 2003), jf. nu lov nr. 352 af 19. maj 2004.

gerningssted, gerningsmand eller offer, men hvor gerningsmanden efterfølgende opholder sig her i landet, og Danmark afslår en udleveringsbegæring. I sådanne tilfælde vil straffemyndighed alene kunne støttes på straffelovens § 8, nr. 5 eller 6.

Identiske jurisdiktionsbestemmelser findes bl.a. i artikel 31 i Europarådets konvention af 16. maj 2005 om indsats mod menneskehandel.

EU-rammeafgørelser

I rammeafgørelser fra EU er i de senere år anvendt en ganske fast skabelon, således at jurisdiktionsbestemmelserne heri i al væsentlighed er enslydende affattet. Som eksempel kan nævnes Rådets rammeafgørelse af 22. december 2003 (2004/68/RIA) om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi, der i artikel 8 har følgende bestemmelse:

- ”1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at fastlægge sin straffemyndighed med hensyn til en af de i artikel 2, 3 og 4 omhandlede lovovertrædelser, når
- a) lovovertrædelsen helt eller delvis er begået på den pågældende medlemsstats område
 - b) gerningsmanden er statsborger i den pågældende medlemsstat, eller
 - c) lovovertrædelsen er begået til fordel for en juridisk person, som har sit hjemsted på den pågældende medlemsstats område.
2. En medlemsstat kan beslutte, at den ikke eller kun i særlige tilfælde eller under særlige omstændigheder vil anvende de regler om straffemyndighed, der er fastsat i stk. 1, litra b) og c), når lovovertrædelsen er begået uden for dens område.
3. En medlemsstat, som i henhold til sin lovgivning ikke udleverer sine egne statsborgere, træffer de nødvendige foranstaltninger for at fastlægge sin straffemyndighed og i givet fald rejse straffesag med hensyn til en af de i artikel 2, 3 og 4 omhandlede lovovertrædelser, når lovovertrædelsen er begået af en af dens egne statsborgere uden for dens område.
4. ...
5. ...
6. ...”

Artikel 8, stk. 1 og 2, forpligter alene medlemsstaterne til at have straffemyndighed på grundlag af territorialprincippet og det aktive personalprincip, og bestemmelsen rejser således ikke spørgsmål om pligt til at etablere universel jurisdiktion.

Bestemmelsen er for Danmarks vedkommende som udgangspunkt opfyldt ved straffelovens § 6 og § 7. De nævnte straffelovsbestemmelser udgør dog ikke fuldt ud tilstrækkeligt jurisdiktionsgrundlag for så vidt angår pligten efter artikel 8, stk. 3, til at have straffemyndighed i tilfælde, hvor gerningsmanden er dansk statsborger, og Danmark ikke udleverer vedkommende til retsforfølgning i udlandet. Dansk straffemyndighed vil i disse tilfælde i stedet normalt kunne støttes på straffelovens § 8, nr. 5 eller 6.

Stort set enslydende bestemmelser findes bl.a. i Rådets rammeafgørelse af 19. juli 2002 (2002/629/RIA) om bekæmpelse af menneskehandel (artikel 6), rådets rammeafgørelse af 22. juli 2003 (2003/568/RIA) om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor (artikel 7) og Rådets rammeafgørelse af 25. oktober 2004 (2004/757/RIA) om fastsættelse af mindsteregler for gerningsindholdet i strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig narkotikahandel og straffene herfor (artikel 8).

6.1.9. Særligt om FN's Sikkerhedsråds resolutioner

6.1.9.1. Sikkerhedsrådets kompetence til at vedtage bindende beslutninger fremgår af FN Pagtens artikel 25, i henhold til hvilken medlemmerne af FN skal anerkende og udføre Sikkerhedsrådets beslutninger i overensstemmelse med FN Pagten. Pagten indeholder få indholdsmæssige begrænsninger med hensyn til, hvilke foranstaltninger Sikkerhedsrådet kan tage i anvendelse for at opretholde international fred og sikkerhed.

I praksis har Sikkerhedsrådet vedtaget et bredt spektrum af bindende beslutninger, herunder som led i bekæmpelsen af international terrorisme, hvor stater pålægges at gennemføre forskellige foranstaltninger for at kriminalisere konkrete typer af handlinger.

Eksempelvis kan nævnes Sikkerhedsrådets resolution nr. 1373 af 28. september 2001, der i artikel 1 fastslår, at alle stater skal a) forebygge og forhindre finansiering af terrorhandlinger, og b) kriminalisere forsætlig, direkte eller indirekte, tilvejebringelse eller indsamling af midler foretaget på enhver måde af egne statsborgere eller på statens område i den hensigt, at midlerne skal anvendes, eller med viden om at de vil blive anvendt til at udføre terrorhandlinger.

Sikkerhedsrådsresolution nr. 1540 af 28. april 2004 vedrørende ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben bestemmer i artikel 2, at alle stater i overensstemmelse med deres nationale procedurer skal vedtage og håndhæve passende effektiv lovgivning mod masseødelæggelsesvåben.

En lang række af Sikkerhedsrådets resolutioner vedrørende sanktioner mod stater og/eller individer (handelsembargoer mv.) indeholder herudover bestemmelser, der forpligter staterne til at tage "alle nødvendige forholdsregler" for at sikre sanktionernes overholdelse. De hidtil vedtagne resolutioner har dog ikke i den forbindelse udtrykke-

ligt forpligtet staterne til at have straffemyndighed i forhold til overtrædelse af resolutionerne, uafhængigt af hvem og hvor resolutionerne overtrædes (universel jurisdiktionskompetence i videste forstand).

6.1.9.2. Hjemmel for straf for overtrædelse af Danmarks forpligtelser som medlem af FN er indeholdt i straffelovens § 110 c.

Straffelovens § 110 c, stk. 2 og 4, har følgende ordlyd:

”§ 110 c. ...

Stk. 2. Med bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 år straffes den, som overtræder bestemmelser eller forbud, som i henhold til lov måtte være givet til gennemførelse af statens forpligtelser som medlem af Forenede Nationer.

...

Stk. 4. Begås en forbrydelse som nævnt i stk. 1, 2 eller 3 uagtsomt, er straffen bøde eller fængsel indtil 2 år.”

Straffelovens § 110 c, stk. 2, vedrører overtrædelser af bestemmelser eller forbud fastsat ”i henhold til lov”. Herved tages navnlig sigte på lov nr. 156 af 10. maj 1967 om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers Pagt, der indeholder hjemmel til ved kongelig anordning at træffe sådanne forholdsregler, som Danmark i medfør af FN Pagten er forpligtet til at iværksætte til gennemførelse af beslutninger, der er truffet af Sikkerhedsrådet i overensstemmelse med artikel 41, jf. artikel 39 i Pagtens kapitel VII.

Efter 1967-lovens § 1, stk. 3, kan forholdsreglerne omfatte danske statsborgere, der opholder sig uden for den danske stat. I forarbejderne til bestemmelsen er herom bl.a. anført følgende:

”For at sikre, at handlinger, der foretages af danske statsborgere uden for landet, kan inddrages under dansk straffemyndighed, foreslås der i § 1, stk. 2 [nu stk. 3], indført en udtrykkelig hjemmel hertil, jfr. herved straffelovens § 8, stk. 1, nr. 2.”³²

Der er ikke i selve loven på samme måde taget udtrykkeligt stilling til mulighederne for at fastsætte forholdsregler også i forhold til handlinger foretaget af personer, der opholder sig uden for Danmark, og som ikke er danske statsborgere. Spørgsmålet er ikke omtalt i forarbejderne, og de hidtil vedtagne sikkerhedsrådsresolutioner ses ikke at have givet anledning til overvejelser herom i forbindelse med fastsættelse af forholdsregler efter loven.

³² Folketingstidende 1966/67 (2. samling), Tillæg A, sp. 1793.

6.1.9.3. Den materielle gennemførelse af FN-sanktioner sker endvidere nu typisk i form af EU-forordninger, og straf for overtrædelse heraf vil kunne pålægges i medfør af straffelovens § 110 c, stk. 3, der har følgende ordlyd:

”§ 110 c. ...

...

Stk. 3. Med samme straf som i stk. 2 straffes den, der overtræder bestemmelser indeholdt i eller udstedt i medfør af forordninger, som er vedtaget med hjemmel i artikel 60, 301 eller 308 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, og som tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de finansielle eller økonomiske forbindelser med et eller flere lande uden for Den Europæiske Union eller på tilsvarende sanktioner over for enkeltpersoner, grupper af personer eller juridiske personer.

...”

Overtrædelse af administrative forskrifter, der er udstedt med henblik på anvendelsen af sådanne EU-forordninger, vil endvidere kunne straffes efter lov om anvendelsen af visse af Det Europæiske Fællesskabs retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande mv., jf. lov nr. 109 af 28. marts 1984, jf. nu lovbekendtgørelse nr. 474 af 14. juni 2005.

Som eksempel på FN-sanktioner, der er gennemført ved EU-forordning og kongelig anordning, kan nævnes FN’s våbenembargo over for Liberia, jf. Sikkerhedsrådets resolution nr. 1408 af 6. maj 2002 om sanktioner over for Liberia, der er gennemført dels ved Rådets forordning nr. 1318/2002/EF af 22. juli 2002 om visse restriktive foranstaltninger over for Liberia, dels ved kongelig anordning nr. 87 af 7. februar 2003 om visse forholdsregler mod Liberia.

6.1.9.4. Straffelovens § 110 c og loven om anvendelsen af visse af Det Europæiske Fællesskabs retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande mv. udgør som anført det materielle grundlag for at idømme straf for overtrædelse af FN-resolutioner mv.

Grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til retsforfølgning af sådanne overtrædelser skal søges i straffelovens §§ 6-9.

6.2. 1972-konventionen om overførsel af retsforfølgning

Danmark har tiltrådt den europæiske konvention af 15. maj 1972 om overførsel af retsforfølgning i straffesager, jf. herved lov nr. 252 af 12. juni 1975 om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager.

Efter 1975-lovens § 1 kan lovovertrædelser, som er omfattet af konventionen, retsforfølges her i landet. Loven (og konventionen) indebærer, at danske myndigheder kan indlede retsforfølgning mod en person for en lovovertrædelse, der er begået i et andet (konventions-)land, når der fremsættes begæring herom. Dette gælder, uanset om danske domstole i forvejen er kompetente til at behandle sagen efter bestemmelserne i straffelovens §§ 6-9. Dansk straffemyndighed kan således støttes direkte på 1975-lovens § 1.³³

Behandlingen af en straffesag, der er overført til Danmark i medfør af konventionen, sker i øvrigt efter dansk lovgivning.

6.3. Militær straffelov

Som nærmere beskrevet ovenfor under afsnit 5.2 indeholder militær straffelov (lov nr. 530 af 24. juni 2005) i §§ 3-5 en række bestemmelser om dansk straffemyndighed, der supplerer reglerne herom i straffelovens §§ 6-9.

I forhold til straffelovens § 8 indebærer bestemmelserne i militær straffelov bl.a. en udvidelse af de almindelige regler om straffemyndighed på grundlag af det passive personalprincip.

Det følger således af § 5 i militær straffelov, at der bl.a. er dansk straffemyndighed i forhold til krænkelser af forskellige internationale regler om lovlig krigsførelse mv. (lovens § 36) og ligrøveri (lovens § 38) begået under væbnet konflikt af en udenlandsk soldat over for dræbte danske soldater, der befinder sig i udlandet på folkeretligt anerkendt statsområde. Dansk straffemyndighed omfatter efter lovens § 5 også tilfælde, hvor ligrøveri mv. under væbnet konflikt er begået over for civilt personel, krigsfanger, sanitetspersonale og feltpræster, uanset om de forurettede er danske statsborgere eller bosat i Danmark.

Der stilles efter § 5 i militær straffelov ikke krav om, at den pågældende handling også er strafbar efter lovgivningen i gerningslandet (dobbel strafbarhed).

³³ Folketingstidende 1974/75 (2. samling), Tillæg A, sp. 1595.

Kapitel 7. Anvendelig lovgivning

7.1. Baggrund

7.1.1. Som det fremgår af de foregående kapitler, giver straffelovens jurisdiktionsbestemmelser mulighed for, at der under visse betingelser er dansk straffemyndighed for handlinger (undladelser), der har fundet sted på en anden stats territorium (udlands-handlinger). I visse af disse situationer stilles krav om, at den pågældende handling tillige er strafbar efter lovgivningen i gerningslandet, jf. § 7, stk. 1, nr. 2, og § 8, nr. 6 (dobbelts strafbarhedskravet).

I de tilfælde, hvor danske straffebestemmelser også omfatter forhold begået på andre staters territorium, skabes der mulighed for konkurrerende jurisdiktionskompetence.¹

Straffeloven indeholder ikke bestemmelser, der tager stilling til, hvilken stat der har forrang, hvis en lovovertrædelse er omfattet af straffemyndigheden i både Danmark og i gerningslandet.

Derimod er der i straffeloven taget stilling til, efter hvilket lands lovgivning den pågældende handling skal bedømmes, når den er undergivet dansk straffemyndighed, og på hvilken måde udenlandsk lovgivning kan tillægges betydning. Disse spørgsmål om anvendelig lovgivning er reguleret i straffelovens § 10, der har følgende ordlyd:

”§ 10. Når i medfør af foranstående regler påtale sker her i landet, skal afgørelsen såvel om straf som om andre retsfølger af handlingen ske efter dansk lovgivning.

Stk. 2. I de i § 7, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde kan der, hvis handlingen er begået inden for fremmed folkeretligt anerkendt område, dog ikke idømmes strengere straf end hjemlet ved gerningsstedets lovgivning. Dette gælder dog ikke for en person, der på gerningstidspunktet havde dansk indfødsret eller var bosat i den danske stat, når handlingen er omfattet af

- 1) § 222,
- 2) § 223 a,
- 3) § 224, jf. § 222 eller § 223 a,
- 4) § 225, jf. § 222 eller § 223 a,
- 5) § 226,
- 6) § 230,
- 7) § 235,
- 8) § 245 a eller
- 9) § 246, jf. § 245 a.”

¹ Spørgsmålet om, i hvilket omfang dansk lovgivning skal iagttages i udlandet, er omtalt nærmere ovenfor under afsnit 5.4 om danske straffebestemmelseres gyldighedsområde.

7.1.2. Straffelovens § 10 stammer i det væsentlige fra straffeloven af 1930. I forarbejderne til bestemmelsen er bl.a. anført følgende:

”I de Tilfælde, hvor efter det foregaaende dansk Straffemyndighed finder Anvendelse paa Handlinger, begaaede paa fremmed folkeretligt anerkendt Statsomraade, vil de paagældende Handlinger, da Territorialprincippet er det i Almindelighed gældende, som Regel ogsaa falde ind under den paagældende fremmede Stats Straffemyndighed. Og da indenfor Kulturstaterne i alt Fald større Forbrydelser som Regel betragtes paa ensartet Maade, vil Handlingerne i disse Tilfælde som oftest ogsaa være strafbare efter det fremmede Lands Lovgivning. Naar saadanne Handlinger skal paakendes her i Landet, opstaar da Spørgsmaal, dels om dansk eller fremmed Ret skal bringes i Anvendelse ved Paadømmelsen, dels om der skal tages noget Hensyn til, hvorledes Handlingen strafferetligt set bedømmes efter Gerningsstedets Lovgivning...”²

Straffelovens § 10 blev ændret i forbindelse med gennemførelsen i 2003 af straffelovens § 7, stk. 3, om straffemyndighed i sager om kvindelige omskæring og i forbindelse med udvidelsen i 2006 af denne særlige jurisdiktionsbestemmelse til også at omfatte en række tilfælde af seksuel udnyttelse af børn. Ændringen af § 10 er omtalt nærmere nedenfor under afsnit 7.3. Bestemmelsen i § 7, stk. 3, er omtalt ovenfor under afsnit 5.1.3, hvortil der henvises.

7.2. Straffelovens § 10, stk. 1

7.2.1. Straffelovens § 10, *stk. 1*, fastslår, at dansk lovgivning som udgangspunkt skal anvendes på ethvert strafbart forhold, der kommer til pådømmelse ved danske domstole.

Hvis et forhold er undergivet dansk straffemyndighed i medfør af bestemmelserne i straffelovens §§ 6-9, følger det således af § 10, stk. 1, at afgørelsen af såvel straf som af andre retsfølger skal foretages på grundlag af dansk ret.

I forarbejderne til straffelovens § 10, stk. 1, er anført følgende:

”Med Hensyn til det første Spørgsmaal bestemmer § 10, 1ste Stk., at naar dansk Straffemyndighed træder i Virksomhed, skal dansk Straffelov anvendes. ...

Straffen staar som Udtryk for, hvilken Reaktion der efter dansk Rets Opfattelse er nødvendig og hensigtsmæssig overfor Forbrydelsen, og danske Domstole kan og bør ikke være bundet af de Opfattelser, der herom gør sig gældende andetsteds, og det saa meget mindre som Straffuldbrydelsen, naar Straffedommen afsiges her i Landet, ogsaa vil finde Sted her.”³

² Betænkning 1923, sp. 23.

³ Betænkning 1923, sp. 23.

Det følger således af bestemmelsen, at afgørelsen af, om der er realiseret en strafbar handling, og hvilken sanktion det i givet fald skal udløse, skal afgøres efter *dansk* lovgivning. Det kommer således som udgangspunkt ikke på tale at afgøre en dansk straffesag efter lovgivningen i udlandet – heller ikke selv om handlingen har fundet sted dér.

Dette betyder imidlertid ikke, at udenlandsk lovgivning ikke kan indgå i vurderingen af strafferetlige spørgsmål i forbindelse med den danske sag. Navnlig kan visse præjudicielle spørgsmål vedrørende udenlandske civilretlige regler efter omstændighederne have betydning for, om der foreligger en strafbar handling efter dansk ret – eksempelvis hvis det skal afgøres, om der i det pågældende andet land er stiftet et gyldigt ægteskab eller en gyldig panteret med den følge, at handlingen efter dansk ret kan være strafbar som bigami eller skyldnersvig.⁴

7.2.2. Lovgivningen indeholder ét eksempel på, at ovennævnte udgangspunkt er fraveget. Af færdselslovens § 134, stk. 2, følger således, at færdselslovens bestemmelser om straf og frakendelse finder tilsvarende anvendelse over for den, der uden at overtræde nogen dansk forskrift handler i strid med færdselslovgivningen i de øvrige nordiske lande i forhold til visse færdselsforseelser begået under ophold dér. Med denne bestemmelse gøres dele af færdselslovgivningen i gerningslandet således anvendelig her i landet, og tiltalen vil under en straffesag ved en dansk domstol vedrøre overtrædelse af den pågældende udenlandske bestemmelse.

7.3. Straffelovens § 10, stk. 2

7.3.1. Det følger af straffelovens § 10, stk. 2, at udenlandsk lovgivning i visse tilfælde har betydning i forbindelse med udlandshandlingers pådømmelse ved danske domstole.

Efter bestemmelsen i 1. pkt. kan der i de i § 7, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde, hvor handlingen er begået inden for fremmed folkeretligt anerkendt område, ikke idømmes en strengere straf end hjemlet efter gerningslandets lovgivning. Denne del af bestemmelsen blev affattet med straffeloven af 1930.

I forarbejderne hertil er bl.a. anført følgende:

⁴ Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 4. udgave (1997), s. 242.

”Med hensyn til det andet Spørgsmål maa der sondres imellem, om dansk Straffemyndighed finder Anvendelse, fordi den i Udlandet begaaede Forbrydelse er rettet mod den danske Stat eller mod dennes særlige Interesser, eller om dette væsentligt skyldes, at Gerningsmanden paa Grund af sit statsborgerlige Forhold til Danmark ikke kan udleveres til den Stat, hvor Forbrydelsen er begaaet. I det første Tilfælde vil dansk Straffelov finde Anvendelse uden Hensyn til, om og i hvilket Omfang Handlingen er strafbar efter Gerningsstedets Ret. I det sidste Tilfælde er det derimod i Udkastets § 8 [nu § 7] gjort til en Betingelse for Anvendelsen af dansk Straffemyndighed, at Handlingen er strafbar efter Gerningsstedets Ret, og Hensynet til den skyldige findes her yderligere at maatte føre med sig, at han i dette Tilfælde ikke kan idømmes en strengere Straf, end han vilde have paadraget sig efter det Lands Lovgivning, hvor Handlingen er begaaet. Dette har fundet Udtryk i § 10, 2det Stk.”⁵

7.3.2. Af bestemmelsen følger således, at der skal tages hensyn til gerningsstedets lovgivning, når straf udmåles her i landet for handlinger foretaget på en anden stats territorium i tilfælde, hvor dansk straffemyndighed bygger på straffelovens § 7, stk. 1, eller 2, og hvor der således gælder et krav om dobbelt strafbarhed.

Bestemmelsen henviser efter sin ordlyd alene til straffelovens § 7, stk. 1 og 2. Det antages imidlertid, at princippet i straffelovens § 10 formentlig også må finde anvendelse, når retsforfølgning finder sted på grundlag af straffelovens § 8, nr. 6, der ligeledes er betinget af et krav om dobbelt strafbarhed (jf. nærmere ovenfor under afsnit 6.1.7).⁶

7.3.3. Straffelovens § 10, stk. 2, angiver, at der ikke kan idømmes en ”strengere straf” end hjemlet i gerningslandets lovgivning. Dette forstås som en henvisning til gerningslandets strafmaksimum, herunder eventuelle skærpsesgrunde som forhøjer strafmaksimum.⁷ Bestemmelsen betyder således ikke, at danske domstole er afskåret fra at idømme en strengere straf end den, der konkret ville være udmålt ved pådømmelse i gerningslandet, men straffen skal ligge inden for strafferammen i den tilsvarende bestemmelse i gerningslandets lovgivning.

Det er i den juridiske litteratur anført, at der kan fremføres gode retspolitiske argumenter for at tage hensyn til normalstraffen i gerningslandet, men at de eksisterende regler er lettere at anvende, da det kan være vanskeligt at få en pålidelig vurdering af strafudmålingspraksis i fjerne lande eller usædvanlige sager.⁸

⁵ Betænkning 1923, sp. 24.

⁶ Kommenteret straffelov, Almindelig del, 8. udgave (2005), s. 142.

⁷ Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 4. udgave (1997), s. 243.

⁸ Greve, Det strafferetlige ansvar, 2. udgave (2004), s. 115, og samme forfatter i U 2001B.424.

7.3.4. Fra retspraksis kan nævnes følgende afgørelse:

U 1983.805 Ø. En dansk statsborger havde forsøgt at indføre 1.739 kg hash og 4.360 kg hasholie fra Marokko til Holland. Tiltalte blev dømt for overtrædelse af straffelovens § 191, stk. 1, 1. pkt., jf. stk. 2, smh. lov om euforiserende stoffer mm. og med henvisning til straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, og § 21. Tiltalte var i byretten idømt fængsel i 6 år, men blev i landsretten i overensstemmelse med anklagemyndighedens påstand idømt fængsel i 2 år og 8 måneder, hvilket efter hollandsk lovgivning var den maksimale frihedsstraf for en sådan forsøgshandling.

Der er også eksempler på, at der i retspraksis er taget hensyn til udmålingspraksis i gerningslandet, jf. bl.a. følgende:

U 1980.925 V. Tiltalte blev idømt fængsel i 8 måneder for overtrædelse af straffelovens § 181, stk. 2, ved i Norge at have forvoldt ildebrand på fremmed ejendom. I dommen anføres, at det ved strafudmålingen er taget i betragtning, at den norske statsadvokat havde oplyst, at en ubetinget fængselsstraf på 8 måneder ville have været en "passende reaksjon", hvis det pågældende forhold var kommet til pådømmelse i Norge.

U 1998.1705 V. Tiltalte, der var norsk statsborger, men bosat i Danmark, blev idømt 7 dages betinget hæfte for indførsel af 0,03 g heroin til Norge. Af dommen fremgår, at norske politimyndigheder havde oplyst, at strafmaksimum for indførsel af den pågældende mængde narkotika efter norsk lovgivning er fængsel i indtil 2 år, samt at den forventede straf vedrørende 0,03 g ville være betinget fængsel og dagbod. I landsretten ændredes straffen under henvisning til "omstændighederne" fra ubetinget hæfte til betinget hæfte i 7 dage.

7.3.5. I tilknytning til indførelsen i 2003 (og ændringen i 2006) af straffelovens § 7, stk. 3, blev straffelovens § 10, stk. 2, som nævnt ovenfor ændret, således at danske domstole ved strafudmålingen i sager om kvindelig omskæring og i sager om en række seksualforbrydelser over for børn ikke skal være bundet af et udenlandsk strafmaksimum i de tilfælde, hvor handlingen er foretaget i et land, hvor den er strafbar, jf. bestemmelsens 2. pkt.

Om baggrunden for denne tilføjelse er det i forarbejderne til ændringen i 2003 anført, at straffelovens § 10, stk. 2, (1. pkt.), ville betyde, at danske domstole i sager om kvindelig omskæring, når handlingen foretages i et andet land, hvor handlingen er strafbar, ville være bundet af det udenlandske strafmaksimum. Hvis kvindelig omskæring i gerningslandet eksempelvis alene er sanktioneret med bødestraf, ville bestemmelsen i § 10, stk. 2, føre til, at der ikke i Danmark kunne idømmes fængselsstraf for handlingen. På den baggrund fandtes det bedst stemmende med den foreslåede fravigelse af

princippet om dobbelt strafbarhed i sager om kvindelig omskæring, at straffen i disse sager i alle tilfælde kan fastsættes uden hensyn til lovgivningen på gerningsstedet.⁹

Ved ændringen i 2006 er det præciseret, at der i sager om kvindelig omskæring og seksuel udnyttelse af børn alene kan ses bort fra gerningslandets straffemaksima, hvis gerningsmanden havde den relevante tilknytning til Danmark (indfødsret mv.) på *gerningstidspunktet*.¹⁰

⁹ Folketingstidende 2002/03, Tillæg A, s. 5529.

¹⁰ Folketingstidende 2005/06, Tillæg A, s. 6495.

Kapitel 8. Forbud mod dobbelt retsforfølgning

8.1. Straffelovens § 10 a

8.1.1. Baggrund

I dansk ret gælder som en selvfølge, at der ikke kan rejses tiltale og afsiges straffedom i en sag, der allerede har været til strafferetlig pådømmelse ved en dansk domstol. Dette princip om negativ retskraft (såkaldt *ne bis in idem*: ikke to gange en sag om det samme) begrænses alene af de almindelige regler om genoptagelse, jf. retsplejelovens kapitel 86. Sådanne principper om national retskraft følger endvidere af artikel 4 i tillægsprotokol nr. 7 af 22. november 1984 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der udgør en del af dansk ret.¹

Muligheden for at gennemføre en straffesag i Danmark for en forbrydelse, i forhold til hvilken der tidligere har været rejst en straffesag *i udlandet*, er reguleret i straffelovens § 10 a. Bestemmelsen omhandler således alene spørgsmålet om, i hvilket omfang en *udenlandsk* straffedom har negativ retskraft i Danmark.

Vurderingen af, om en udenlandsk dom skal tillægges negativ retskraft og dermed være til hinder for en straffesag i Danmark om samme spørgsmål, kan ikke i alle tilfælde foretages ud fra samme hensyn som vurderingen vedrørende national retskraft. Ved nationale afgørelser kan den tiltalte siges i særlig grad at have en berettiget forventning om, at der med den første straffesag er gjort op med mulighederne for nationalt at retsforfølge for den pågældende lovovertrædelse. Den tiltalte kan næppe i samme omfang have en berettiget forventning om, at en straffesag i én stat altid tilgodeser de interesser, som andre stater måtte have i at straffe den pågældende handling.

Straffelovens § 10 a om negativ retskraft af udenlandske afgørelser giver derfor mulighed for i visse tilfælde at undlade at tillægge en udenlandsk straffedom negativ retskraft.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 10 a. En person, over for hvem der er afsagt en straffedom i den stat, hvor handlingen er begået, eller en dom, der er omfattet af den europæiske konvention om straffedommes inter-

¹ Lov nr. 285 af 29. april 1992, jf. nu lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998, som ændret ved lov nr. 538 af 8. juni 2006. Menneskeretskonventionen er omtalt nedenfor under afsnit 13.9.

ationale retsvirkninger eller af lov om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager, kan ikke strafforfølges her i landet for den samme handling, såfremt

- 1) han er endelig frifundet,
- 2) den idømte sanktion er fuldbyrdet, er under fuldbyrdelse eller er bortfaldet efter domslandets regler, eller
- 3) han er fundet skyldig, uden at der er fastsat nogen sanktion.

Stk. 2. Bestemmelserne i stk. 1 gælder ikke

a) handlinger, der falder ind under § 6, eller

b) de i § 8, nr. 1, nævnte handlinger,

medmindre strafforfølgning i domslandet er sket efter anmodning af den danske anklagemyndighed.”

Bestemmelsen indebærer, at det som altovervejende hovedregel ikke er muligt at gennemføre en straffesag i Danmark, hvis der tidligere i udlandet har været rejst tiltale mod den pågældende for den samme handling. Dette er i overensstemmelse med princippet om ne bis in idem – det vil sige ”ikke to gange en sag om det samme”.

Straffeloven af 1930 indeholdt i § 10, stk. 3, en bestemmelse om ne bis in idem-virkning, der havde et snævrere anvendelsesområde end den nugældende § 10 a. I bemærkningerne til den oprindelige § 10, stk. 3, er bl.a. anført følgende:

”Hvad det tredje Spørgsmaal angaar foreligger der ingen Hjemmel til, at fremmede Straffedomme kan fuldbyrdes her i Landet, jfr. Retsplejelovens § 479, og fremmede Straffedomme, der idømmer Straf, vil ej heller uden Prøvelse kunne lægges til Grund af danske Domstole. Men i Tilfælde, hvor den i Udlandet begaaede strafbare Handling ikke er rettet mod den danske Stat eller dennes særlige Interesser, findes de tidligere anførte Hensyn at maatte medføre, at Idømmelsen af Straf her i Landet maa være udelukket, naar den skyldige for den paagældende Handling er blevet frifundet ved en i Udlandet afsagt Dom, der ikke er paaanket, eller naar den ham dér idømte Straf er blevet fuldbyrdet eller er bortfaldet i Henhold til den fremmede Stats Lovgivning, f.Eks. ved Benaadning, eller Forældelse. Denne Regel har faaet Udtryk i Udkastets § 10, 3die Stk. Naar det siges, at den paagældende skal være ”endelig frifundet” menes dermed, at der skal foreligge en Dom, der er upaaanket, men ikke at Dommen skal være upaaankelig.”²

Princippet om ne bis in idem blev ved lov nr. 519 af 23. december 1970 udskilt til en særskilt bestemmelse (§ 10 a). Med denne lov blev der foretaget visse ændringer i straffeloven, der sammen med lov nr. 522 af 23. december 1970 om fuldbyrdelse af europæiske straffedomme muliggjorde dansk tilslutning til den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger.

Gennemførelsen af konventionen nødvendiggjorde en nyaffattelse af bestemmelsen, idet konventionen på enkelte punkter fastlagde ne bis in idem-virkning i videre udtrækning, end hvad der fulgte af den dagældende § 10, stk. 3.

² Betænkning 1923, sp. 24-25.

I forarbejderne til ændringen i 1970 er bl.a. anført følgende om rækkevidden af konventionen:

”I lighed med den gældende danske bestemmelse bygger konventionen på det hovedsynspunkt, at en udenlandsk dom, for at afskære en anden stat fra at retsforfølge for det samme forhold, enten skal være frifindende, eller straffen skal være afgjort ved fuldbyrdelse eller bortfaldet. Reglerne er dog noget mere specificerede i konventionsteksten, og det har været nødvendigt at formulere tilsvarende mere specifikke regler i forslaget § 10 a, stk. 1, nr. 1-3, uden at dette betyder nævneværdige realitetsændringer i forhold til gældende dansk ret.

Derimod betyder det en udvidelse i forhold til de gældende danske regler, når konventionen undlader at betinge den omhandlede retsvirkning af, at dommen er afsagt i gerningslandet. I et tilfælde, hvor en dansk statsborger f.eks. dømmes og afsoner i Tyskland for et forhold begået i Frankrig, vil dommen efter den gældende regel i straffelovens § 10, stk. 3, ikke afskære de danske myndigheder fra at rejse sag herhjemme vedrørende det samme forhold. Efter konventionsreglerne vil en sådan ny proces imidlertid være udelukket i tilfælde, hvor der allerede er gjort op med det samme forhold i en anden konventionsstat, selv om denne stat ikke er den samme som gerningslandet.”³

Ved lov nr. 268 af 26. juni 1975 blev terminologien i § 10 a ændret. Hidtil var der i bestemmelsen henvist til ”en europæisk straffedom, jf. lov om fuldbyrdelse af europæiske straffedomme”. Som følge af Danmarks tiltrædelse af den europæiske konvention af 15. maj 1972 om overførsel af retsforfølgning i straffesager blev bestemmelsen ændret til at omhandle ”en dom, der er omfattet af lov om fuldbyrdelse af europæiske straffedomme eller lov om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager”⁴.

Loven fra 1970 om fuldbyrdelse af europæiske straffedomme blev senere ophævet og erstattet af lov nr. 323 af 4. juni 1986 om international fuldbyrdelse af straf⁵ i forbindelse med dansk gennemførelse af den europæiske konvention af 21. marts 1983 om overførsel af domfældte. Samtidig blev straffelovens § 10 a ved lov nr. 322 af 4. juni 1986 ændret, således at der henvises til ”en dom, der er omfattet af den europæiske konvention om straffedommes internationale retsvirkninger eller lov om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager”.

8.1.2. Straffelovens § 10 a, stk. 1

8.1.2.1. Efter straffelovens § 10 a, stk. 1, kan en person, over for hvem, der allerede er afsagt dom i en straffesag, ikke straffefølges i Danmark for den samme handling, hvis

³ Folketingstidende 1970/71, Tillæg A, sp. 1172.

⁴ Lov nr. 252 af 12. juni 1975 om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager. Loven er omtalt ovenfor under afsnit 6.2.

⁵ Nu lovbekendtgørelse nr. 740 af 18. juli 2005.

den pågældende ved den udenlandske dom er blevet *frifundet*, og den frifindende dom er endelig.

Ny retsforfølgning i Danmark er endvidere udelukket, hvis den pågældende ved den første dom i udlandet er fundet *skyldig*, og den idømte sanktion er fuldbyrdet, er under fuldbyrdelse eller er bortfaldet efter domslandets regler.

Ifølge forarbejderne forstås ved formuleringen ”under fuldbyrdelse” udover ubetingede domme også betingede domme, hvor straffen er fastsat, jf. herved straffelovens § 56, stk. 2.⁶ Bestemmelsens sidste led, der henviser til domme, der er bortfaldet efter domslandets regler, omfatter efter forarbejderne navnlig domslandets regler om benådning, amnesti (efter dom) og forældelse.⁷ Tilfælde, hvor prøvetiden for en betinget dom er udløbet, må også antages at være dækket af formuleringen. I forarbejderne er endvidere anført, at der med den valgte formulering vil indtræde *ne bis in idem*-virkning i tilfælde, hvor en mellemkommende lovændring har ført til, at en idømt, men endnu ikke fuldbyrdet straf bortfalder, smh. straffelovens § 3, stk. 2.⁸

Endelig er retsforfølgning i Danmark afskåret, hvis den pågældende ved den første dom i udlandet er fundet *skyldig*, og der *ikke er fastsat nogen sanktion*.

Ifølge forarbejderne tages herved navnlig sigte på en betinget dom uden straffastsættelse, jf. herved straffelovens § 56, stk. 1, men også tilsvarende afkald på sanktion efter udenlandsk ret må antages at være omfattet af denne del af bestemmelsen. I tilfælde, hvor den dømte overtræder vilkårene med den følge, at der fastsættes en sanktion, skal forholdet herefter bedømmes efter bestemmelsen i nr. 2, jf. ovenfor.⁹

8.1.2.2. Foruden ovennævnte krav vedrørende udfaldet af den retsforfølgning, der har fundet sted i udlandet, er det efter § 10 a, stk. 1, en forudsætning for den udenlandske doms negative retskraft, at dommen enten er afsagt i gerningslandet, eller at dommen er omfattet af den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger (jf. herved loven fra 1986 om international fuldbyrdelse af straf) eller af loven fra 1975 om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager.

⁶ Folketingstidende 1970/71, Tillæg A, sp. 1175.

⁷ Folketingstidende 1970/71, Tillæg A, sp. 1174.

⁸ Folketingstidende 1970/71, Tillæg A, sp. 1175.

⁹ Folketingstidende 1970/71, Tillæg A, sp. 1175.

Den europæiske konvention om straffedommes internationale retsvirkninger fastlægger i artikel 1, at der ved "europæisk straffedom" forstås enhver endelig afgørelse truffet af en kriminalret i en kontraherende stat efter en forfølgning i strafferetsplejens form. Dette antages at omfatte indenretlige bøvedtagelser, og det anføres i den juridiske litteratur, at tilsvarende må gælde i forhold til bestemmelsens to andre tilfældegrupper.¹⁰

1975-loven om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager gennemfører den europæiske konvention af 15. maj 1972 herom, jf. ovenfor under afsnit 8.1.1. Efter konventionens artikel 6 kan en kontraherende stat under visse betingelser anmode en anden stat om at overtage retsforfølgningen i en straffesag, der ellers kunne være gennemført i den anmodende stat.

1975-loven (og konventionen) er omtalt ovenfor under afsnit 6.2, hvortil der henvises.

8.1.3. Straffelovens § 10 a, stk. 2

8.1.3.1. Selv om en vurdering efter straffelovens § 10 a, stk. 1, fører til, at der som udgangspunkt er indtrådt *ne bis in idem*-virkning, kan en straffesag i Danmark efter omstændighederne alligevel komme på tale, hvis der er tale om en situation, som er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i straffelovens § 10 a, stk. 2.

Dette er for det første tilfældet, hvis den strafbare handling falder ind under territorialprincippet i straffelovens § 6, jf. § 10 a, stk. 2, *litra a*.

Om rækkevidden af bestemmelsen er i forarbejderne anført følgende:

"Denne bestemmelse, der svarer til artikel 53, stk. 3, [i 1970-konventionen om straffedommes internationale retsvirkninger] indebærer, ... at Danmark aldrig på forhånd vil være afskåret fra at foretage selvstændig strafforfølgning af handlinger begået her i landet. Kun hvis de danske myndigheder selv anmoder en anden stat – typisk gerningsmandens hjemland – om at overtage strafforfølgningen, vil resultatet af den fremmede forfølgning blive bindende her i landet i det omfang, dette følger af almindelige regler i udkastets § 10 a, stk. 1.

Afgrænsningen af, hvilke handlinger der anses for begået her i landet, er sket gennem en henvisning til den almindelige regel i § 6, stk. 1. Det er herved klargjort, at man herhjemme, udover handlinger begået i den danske stat (§ 6, stk. 1, nr. 1) også har mulighed for på ny at forfølge handlinger, der er begået på et dansk fartøj under de i § 6, stk. 1, nr. 2 og 3, nærmere angivne betingelser."¹¹

¹⁰ Kommenteret straffelov, Almindelig del, 8. udgave (2005), s. 143.

¹¹ Folketingstidende 1970/71, Tillæg A, sp. 1176.

Det drøftes i den juridiske litteratur, om henvisningen til straffelovens § 6 skal forstås som omfattende den udvidelse af territorialprincippet, der ligger i straffelovens § 9. I visse dele af litteraturen antages, at dette ikke er tilfældet,¹² mens det andre steder bemærkes, at Danmark kan være at anse som gerningsland i medfør af straffelovens § 9 om udlandshandlingers faktiske eller tilsigtede virkninger på dansk område.¹³

8.1.3.2 Efter § 10 a, stk. 2, *litra b*, undtages der endvidere fra *ne bis in idem*-virkningen, hvis der er tale om handlinger som nævnt i straffelovens § 8, nr. 1 – det vil sige handlinger, der krænker den danske stats selvstændighed, sikkerhed, forfatning eller offentlige myndigheder, en embedspligt mod staten eller krænker sådanne interesser, hvis retsbeskyttelse i den danske stat forudsætter en særlig tilknytning til denne (jf. nærmere om § 8, nr. 1, ovenfor under afsnit 6.1.2).

I bemærkninger til denne del af straffelovens § 10 a anføres i forarbejderne følgende:

”Bestemmelsen indebærer en indskrænkning i reglerne i stk. 1, idet det med hensyn til nogle lovovertrædelser, som i udpræget grad berører en bestemt stats interesse, fastslås, at domme mv. hidrørende fra andre stater ikke kan forhindre den berørte stat fra at foretage en selvstændig strafforfølgning. Retten til ny selvstændig retsforfølgning af disse overtrædelser bortfalder kun i tilfælde, hvor den pågældende stat selv har anmodet den anden stat om at forfølge forholdet.”¹⁴

8.1.3.3. Efter 10 a, stk. 2, *litra a* og *b*, er muligheden for at rejse sag ved danske domstole betinget af, at retsforfølgning i domslandet ikke er sket efter anmodning af den danske anklagemyndighed.

8.1.4. Begrebet ”samme handling”

8.1.4.1. Overvejelser om, hvorvidt retsforfølgning i Danmark er afskåret som følge af *ne bis in idem*-princippet, kommer kun på tale, hvis der er tale om retsforfølgning for en handling, i forhold til hvilken den pågældende allerede er blevet retsforfulgt i udlandet. Vurderingen af, om der er tale om ”samme handling”, bliver dermed central for fastlæggelsen af, om straffelovens § 10 a kommer i anvendelse.

Dette spørgsmål kan bl.a. give anledning til overvejelser i forhold til narkotikaforbrydelser, eksempelvis hvor en person i land A pågribes i forbindelse med forsøg på at

¹² Kommenteret straffelov, Almindelig del, 8. udgave (2005), s. 144.

¹³ Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 4. udgave (1997), s. 243, og Lyngbo i U 1981 B.41.

¹⁴ Folketingstidende 1970/71, Tillæg A, sp. 1176.

bringe stoffet til land B, hvor det er tiltænkt at skulle afsættes. Hvis personen herefter i land A dømmes for besiddelse og forsøg på udførsel af stoffet, opstår spørgsmålet, om land B er afskåret fra at rejse en straffesag for forsøg på indførsel af det pågældende stof – med andre ord, om en sådan sag i givet fald ville omfatte ”samme handling” som sagen i land A. Kun hvis vurderingen falder ud til, at der er tale om retsforfølgning for samme handling, er det relevant at overveje, om straffelovens § 10 a er til hinder for en ny straffesag ved danske domstole.

Spørgsmålet om ”samme handling” er bl.a. berørt i Enkelt Konvention af 30. marts 1961 om kontrol med narkotiske stoffer. Efter konventionens artikel 36, stk. 1, er de tiltrædende stater forpligtet til at straffe bl.a. besiddelse, salg, import og eksport af de stoffer, der er omhandlet af konventionen. Det følger endvidere af konventionens artikel 36, stk. 2, at enhver af disse overtrædelser, hvis de begås i forskellige lande, skal betragtes som en særlig overtrædelse.

Fra retspraksis kan bl.a. henvises til følgende afgørelse:

U 1983.727 H. En person blev i Danmark tiltalt for bl.a. forsøg på indførsel af ca. 42 kg hash til Danmark. Tiltalte var tidligere i Marokko dømt for besiddelse af en del af den pågældende hash. Tiltalte havde påstået frifindelse bl.a. under henvisning til straffelovens § 10 a. Landsretten bemærkede, at den marokkanske straffesag alene sås at vedrøre besiddelse af hash i Marokko, jf. straffelovens § 10 a, stk. 1, og tiltalte blev dømt for dette forhold. I Højesteret blev straffen afkortet med 35 dage, svarende til den tid som tiltalte havde været frihedsberøvet i Marokko.

8.1.4.2. I forhold til straffedomme afsagt inden for *Schengen-området* har spørgsmålet om ”samme handling” og rækkevidden af straffelovens § 10 a endvidere været til pådømmelse i Højesteret i en sag, der er gengivet i U 2006.324 H.

I den konkrete sag var der ved nævningeting rejst tiltale mod tre personer for bl.a. overtrædelse af straffelovens § 191, stk. 2, jf. stk. 1, 2. pkt., jf. § 21, ved med henblik på videreoverdragelse at have forsøgt at indføre 5,2 kg kokain og 18,3 kg amfetamin fra Holland til Danmark, hvilket mislykkedes, idet to af de tiltalte, der i bil skulle transportere stofferne fra Holland til Danmark, blev anholdt i Tyskland på vej til Danmark.

Disse to tiltalte var under en straffesag i Tyskland i 2003 blevet idømt henholdsvis betinget fængsel i 2 år for ”medvirken til ulovlig indførsel af euforiserende stoffer i ikke ubetydelig mængde i forbindelse med medvirken til ulovlig handel med euforise-

rende stoffer i ikke ubetydelig mængde”, samt fængsel i 4 år for ”ulovlig indførsel af euforiserende stoffer i ikke ubetydelig mængde i forbindelse med medvirken til ulovlig handel med euforiserende stoffer i ikke ubetydelig mængde.”

Under sagen havde anklagemyndigheden i første række gjort gældende, at de tiltalte kunne strafforfølges her i landet vedrørende ovennævnte forhold, idet domfældelsen i Tyskland ikke omfattede den forbrydelse, der var beskrevet i dette punkt i anklageskriftet. Anklagemyndigheden havde i anden række gjort gældende, at de tiltalte – *hvis* forholdet i anklageskriftet måtte anses for omfattet af den tyske dom – kunne strafforfølges her i landet, jf. straffelovens § 10 a, stk. 2, litra a, jf. § 6 og til dels § 9.

Forsvarerne i sagen gjorde gældende, at dette punkt i anklageskriftet måtte afvises for to af de tiltaltes vedkommende, idet de ved den tyske afgørelse var dømt for samme handling, jf. straffelovens § 10 a, stk. 1, og idet undtagelserne i straffelovens § 10 a, stk. 2, ikke kunne anvendes i den foreliggende situation. Forsvarerne henviste i den forbindelse bl.a. til, at retsforfølgning i det foreliggende tilfælde ville være i strid med forbudet mod dobbelt retsforfølgning i bl.a. Schengenkonventionen.

Forholdet mellem straffelovens § 10 a og Schengenkonventionen blev herefter et centralt spørgsmål for sagens afgørelse.

Om dette er i landsrettens dom anført følgende:

”I Schengenkonventionen, som bl.a. gælder mellem Danmark og Tyskland, jf. herved lov nr. 418 af 10. juni 1997 om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen, er der bl.a. fastsat følgende bestemmelse:

’ Artikel 54

En person, over for hvem der er afsagt endelig dom af en kontraherende part, kan ikke retsforfølges af en anden kontraherende part for de samme strafbare handlinger, dersom sanktionen, i tilfælde af domfældelse, er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan kræves fuldbyrdet efter den dømmende kontraherende parts lovgivning.

Artikel 55

1. En kontraherende part kan på tidspunktet for ratifikation, accept eller godkendelse af denne konvention erklære, at den ikke er bundet af artikel 54 i et eller flere af følgende tilfælde

- a) Når de strafbare handlinger, der ligger til grund for den udenlandske dom, helt eller delvist er begået på dens område. I sidstnævnte tilfælde gælder undtagelsen imidlertid ikke, hvis de pågældende handlinger delvis er begået på den dømmende kontraherende parts område.
- b) Når de strafbare handlinger, der ligger til grund for den udenlandske dom, udgør en krænkelse af denne kontraherende parts sikkerhed eller andre lige så væsentlige interesser.

- c) Når de strafbare handlinger, der ligger til grund for den udenlandske dom, er begået af en ansat i denne stats tjeneste i strid med den pågældendes embedspligter.
2. En kontraherende part, der har afgivet en erklæring om undtagelsen i stk. 1, litra b, skal angive, hvilke former for strafbare handlinger denne undtagelse gælder.’

...

Danmark har i forbindelse med ratifikationen taget forbehold om ikke at være bundet i de tilfælde, der er nævnt i artikel 55, nr. 1, stk. a)-c). For så vidt angår de handlinger, der er nævnt i artikel 55, nr. 1, stk. b), er det nævnt i medfør af artikel 55, nr. 2, at erklæringen vedrører de kategorier af overtrædelser, der først og fremmest er nævnt i den danske straffelovs kapitel 12 (overtrædelser vedrørende statens uafhængighed og sikkerhed) og som dernæst er nævnt i samme lovtteksts kapitel 13 (overtrædelser vedrørende grundloven og statens øverste instanser), og som for det tredje er nævnt i samme lovtteksts kapitel 14 (overtrædelser vedrørende øvrigheden), samt alle øvrige overtrædelser, som logisk falder ind under disse kategorier. Det er i øvrigt præciseret, at Danmark fortolker bestemmelsen i artikel 55, nr. 1, stk. b), således, at bestemmelsen bl.a. omfatter de i den danske straffelovs § 8, nr. 1, omhandlede forhold.

Straffelovens § 10 a blev ikke ændret i forbindelse med Danmarks ratifikation af den nævnte konvention. I forarbejderne til loven om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen er der herom anført følgende (Folketingstidende 1996-97, side 4698):

’3.2.3. Kapitel 3 (artiklerne 54-58) indeholder bestemmelser om straffedommes internationale retskraft (forbud mod at straffe en person for samme forhold to gange).

Bestemmelserne svarer til konvention af 25. maj 1987 mellem De Europæiske Fællesskabers medlemsstater om forbud mod dobbelt strafforfølgning..., som Danmark har tiltrådt. ...

Hovedprincipperne i bestemmelserne er, at den, over for hvem der er afsagt en endelig straffedom i et medlemsland, ikke på ny kan retsforfølges for de samme handlinger i et andet land, jf. nærmere artikel 54.

Efter artikel 55 kan et medlemsland ved ratifikationen af konventionen erklære, at det i visse nærmere angivne tilfælde ikke er bundet af hovedreglen i artikel 54, f.eks. hvor forbrydelsen helt eller delvis er begået på dets område eller udgør en krænkelse af det pågældende medlemslands sikkerhed eller andre lige så væsentlige interesser.

Danmark vil i forbindelse med ratifikationen afgive en sådan erklæring. Retsstillingen for Danmark vil herefter være den samme, som gælder efter den ovennævnte konvention af 25. maj 1987. Dansk ret er i overensstemmelse hermed, jf. straffelovens § 10 a.”

I sin kendelse af 30. marts 2005 afviste landsretten det omhandlede forhold i anklageskriftet i forhold til de to tiltalte. I landsrettens præmisser herfor er anført følgende:

”På baggrund af [den tyske dom] og tilkendegivelsen fra Justitsministeriet i Niedersachsen i skrivelsen af 9. marts 2004 til det danske justitsministerium – og i mangel af nærmere oplysninger indhentet fra kompetente tyske myndigheder i medfør af bl.a. artikel 57 i Schengenkonventionen finder landsretten, at den forbrydelse, som [T1] og [T2] er dømt for ved den nævnte tyske dom, må anses for at omfatte den forbrydelse, der er beskrevet i anklageskriftets forhold 2. ...

Som udgangspunkt kan [T1] og [T2] derfor ikke strafforfølges her i landet vedrørende anklageskriftets forhold 2, jf. straffelovens § 10 a, stk. 1.

Efter landsrettens opfattelse er der i det foreliggende tilfælde ikke – som påstået af anklagemyndigheden – hjemmel i straffelovens § 10 a, stk. 2, litra a, jf. § 6 og til dels § 9, til at strafforfølge [T1] og [T2] her i landet vedrørende anklageskriftets forhold 2. Landsretten har lagt vægt på, at disse bestemmelser må fortolkes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Under hensyn til artikel 54 og artikel 55, nr. 1, stk. a, 2. pkt., og stk. b og c, i Schengenkonventionen og de tilsvarende bestemmelser i konventionen af 25. maj 1987 om forbud mod dobbelt strafforfølgning sammenholdt med det forbehold, som Danmark har taget ved ratifikationen, finder landsretten – ud fra de foreliggende oplysninger, og således som spørgsmålet er belyst under den mundtlige forhandling – det nærliggende at antage, at det vil indebære en krænkelse af Danmarks forpligtelser efter disse konventioner, hvis [T1] og [T2] – på grundlag af straffelovens § 10 a, stk. 2, litra a, jf. § 6 og til dels § 9 – strafforfølges her i landet for så vidt angår anklageskriftets forhold 2. Det kan ikke føre til et andet resultat, at der i den tyske dom i formildende retning bl.a. er lagt vægt på, at amfetaminen og kokainen ikke var bestemt for forbrugere i Tyskland, som således alene skulle være transitland. ...”

Under sagens behandling i Højesteret gentog anklagemyndigheden anbringendet om, at retsforfølgning ikke var udelukket i medfør af straffelovens § 10 a, stk. 1, idet de tiltalte ved den tyske dom måtte antages alene at være dømt for indførsel fra Holland til Tyskland og besiddelse af stoffet i Tyskland med henblik på medvirken til handel, men ikke for udførsel af stoffet fra Tyskland. Anklagemyndigheden gjorde endvidere på ny subsidiært gældende, at de tiltalte kunne strafforfølges her i landet i medfør af straffelovens § 10 a, stk. 2, litra a, jf. § 6 og til dels § 9. Der henvistes i den forbindelse til, at det efter forarbejderne er utvivlsomt, at Danmark kan strafforfølge handlinger begået i Danmark, selv om den pågældende tidligere er straffet i udlandet for samme handling, hvilket indebærer, at der ikke indtræder ne bis in idem-virkning i de tilfælde, hvor en i udlandet begået forsøgshandling er undergivet dansk straffemyndighed i medfør af straffelovens § 6, jf. § 9. Anklagemyndigheden gjorde endvidere gældende, at artikel 54 og 55 i Schengenkonventionen ikke kunne medføre ændringer heri, idet det i bemærkningerne til lovforslaget vedrørende Danmarks tiltrædelse af konventionen fremgår, at Danmark i forbindelse med ratifikationen vil afgive en erklæring efter artikel 55, og at retsstillingen derefter vil være i overensstemmelse med dansk ret, jf. straffelovens § 10 a.

Efter at der var indhentet yderligere oplysninger fra de tyske myndigheder om rækkevidden af den tyske dom, stadfæstede Højesteret den 28. oktober 2005 landsrettens kendelse og anførte bl.a. følgende:

”Højesteret finder, at der ikke er grundlag for anden forståelse af den tyske dom end den, der kommet til udtryk i de nævnte erklæringer fra de tyske myndigheder, og tiltræder derfor, at

den forbrydelse, [T1] og [T2] er dømt for ved den tyske dom, må anses for omfattet af den forbrydelse, der er beskrevet i anklageskriftets forhold 2, jf. straffelovens § 10 a, stk. 1.

Af de grunde, der er anført i landsretten, tiltræder Højesteret endvidere, at der ikke er hjemmel i straffelovens § 10 a, stk. 2, litra a, jf. § 6 og til dels § 9, til at strafforfølge [T1] og [T2] her i landet for så vidt angår anklageskriftets forhold 2.”

8.1.4.3. Til belysning af rækkevidden af ne bis in idem-reglerne i Schengenkonventionen foreligger endvidere nogle tilkendegivelser fra EF-domstolen. EF-domstolen har således i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse udtalt sig om rækkevidden af Schengenkonventionens artikel 54 og spørgsmålet om ”samme strafbare handling” i forbindelse med ind- og udførsel af euforiserende stoffer.¹⁵

I den konkrete sag var en belgisk statsborger i 2000 idømt fængsel i 5 år i Norge for ulovligt at have indført euforiserende stoffer. Den pågældende blev i 2003 idømt 1 års fængsel i Belgien for ulovligt at have udført de omhandlede euforiserende stoffer fra Belgien. I forbindelse med anke af denne dom, blev bl.a. følgende spørgsmål forelagt EF-domstolen:

”Skal [Schengenkonventionens] artikel 54, sammenholdt med artikel 71, fortolkes således, at strafbare handlinger med henblik på udførsel og indførsel, som vedrører de samme narkotika og psykotrope stoffer af enhver art, herunder også cannabis, og som strafforfølges som udførsel og indførsel i forskellige stater, der har undertegnet [Schengenkonventionen], eller hvori Schengen-reglerne er gennemført og anvendes, anses for ”de samme strafbare handlinger” i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i nævnte artikel 54?”

I EF-domstolens afgørelse fremgår bl.a. følgende (præmis 34-38):

”Således som generaladvokaten har anført i punkt 45 i forslaget til afgørelse, sikres denne ret til fri bevægelighed kun effektivt, hvis den person, som har begået en bestemt handling, ved, at når han en gang er blevet dømt og har afsonet sin straf, eller efter omstændighederne er blevet endeligt frikendt i en medlemsstat, kan han bevæge sig inden for Schengen-området uden at skulle frygte at blive retsforfulgt i en anden medlemsstat, fordi denne handling udgør en særlig lovovertrædelse i henhold til retsordenen i sidstnævnte medlemsstat.

Da de nationale straffelovgivning er harmoniserede, ville et kriterium, der hviler på den retlige subsumption af de faktiske omstændigheder eller den retlige interesse, der søges beskyttet, risikere at skabe lige så mange hindringer for den frie bevægelighed i Schengen-området, som der er strafferetssystemer i de kontraherende stater.

Under disse omstændigheder er det eneste kriterium, der er relevant med henblik på anvendelsen af Schengenkonventionens artikel 54, kriteriet om, at de faktiske handlinger, når disse forstås som en foreliggende helhed af konkrete omstændigheder, der er indbyrdes uløseligt forbundne, er identiske.

¹⁵ Dom af 9. marts 2006 i sag C-436/04 (Van Esbroeck).

Hvad nærmere angår en situation som den, der foreligger i hovedsagen, skal det fastslås, at den i princippet kan anses for at bestå af en helhed af handlinger, som efter deres natur er uløseligt forbundne.

Det tilkommer imidlertid... de kompetente nationale instanser, som skal tage stilling til, om de pågældende faktiske handlinger udgør en helhed af handlinger, der er uløseligt forbundne i tid og i sted samt med hensyn til deres genstand, at foretage den endelige vurdering af, om dette er tilfældet.”

Domstolen konkluderer herefter, at det stillede spørgsmål kan besvares således, at strafbare handlinger, som består i udførsel og indførsel af de samme euforiserende stoffer, og som forfølges strafferetligt i forskellige stater, der har tiltrådt gennemførelseskonventionen, som udgangspunkt skal anses for at være ”samme strafbare handlinger” i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den nævnte artikel 54, idet den endelige vurdering heraf tilkommer de kompetente nationale instanser.¹⁶

8.2. Straffelovens § 10 b

8.2.1. Hvis en vurdering efter straffelovens § 10 a falder ud til, at retsforfølgning i Danmark for et forhold, som allerede har været til pådømmelse i udlandet, er mulig, fastsætter straffelovens § 10 b rammerne for, i hvilket omfang der ved strafudmålingen skal tages hensyn til den udenlandske dom.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 10 b. Sker der strafforfølgning mod en person, som i en anden stat er pålagt en sanktion for samme handling, skal der, i det omfang denne sanktion er fuldbyrdet, ske en tilsvarende nedsættelse af den sanktion, der pålægges her i landet.”

Straffelovens § 10 b er ligesom § 10 a udtryk for princippet om ”ne bis in idem”. I modsætning til § 10 a omhandler bestemmelsen ikke spørgsmålet om to straffesager for den samme handling, men skal derimod forhindre dobbelt straf for den samme handling.

Udmålingsreglen i § 10 b kommer kun i anvendelse, hvis enten der er tale om en situation, der falder uden for opregningen i § 10 a, stk. 1 – det vil sige eksempelvis, hvor der er idømt en straf, hvis fuldbyrdelse endnu ikke er påbegyndt eller aktuelt i gang (eksempelvis fordi den domfældte har unddraget sig retsforfølgning) – eller det følger

¹⁶ I dom af 28. september 2006 i sag C-150/05 (Van Staaten) har EF-domstolen gentaget denne konklusion og yderligere udtalt, at ”hvad angår forbrydelser vedrørende narkotika kræves det ikke, at de pågældende mængder narkotika i de pågældende to kontraherende stater eller de personer, som det påstås har deltaget i handlingerne i de to stater, er identiske” (præmis 53).

af § 10 a, stk. 2, at ny straffesag i Danmark ikke er udelukket på trods af den udenlandske dom for samme forhold.

Straffelovens § 10 b kan således eksempelvis være relevant, hvis en person, der er dømt i udlandet, har unddraget sig fuldbyrdelse helt eller delvis ved at tage til Danmark, før straffen var afsonet fuldt ud.¹⁷

8.2.2. Straffeloven af 1930 indeholdt i § 10, stk. 4, en bestemmelse, der stort set svarer til den gældende bestemmelse i straffelovens § 10 b.

I forarbejderne er bl.a. anført følgende:

”Naar saadanne Handlinger skal paakendes her i Landet, opstaar da Spørgsmål, dels om... og dels endelig om der skal tages Hensyn til, om Handlingen allerede er paadømt eller Straf endog helt eller delvist udstaaet i Udlandet. ...

Har hel eller delvis Udstaaelse af Straffen fundet Sted i Udlandet, bør der tages Hensyn hertil ved Idømmelse af Straf her i Landet, saaledes at Straffen bortfalder eller i tilsvarende Grad nedsættes uden Hensyn til, hvilken Hjemmel Anvendelsen af dansk Straffemyndighed har i det enkelte Tilfælde. Dette har faaet Udtryk i § 10, 4de Stk.”¹⁸

Bestemmelsen fik sin gældende ordlyd med lov nr. 519 af 23. december 1970. Med denne lov blev der foretaget visse ændringer i straffeloven, der som anført ovenfor under afsnit 8.1.1 sammen med lov nr. 522 af 23. december 1970 om fuldbyrdelse af europæiske straffedomme muliggjorde dansk tilslutning til den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger.

I bemærkningerne til lovforslaget er bl.a. anført følgende vedrørende § 10 b:

”Med henblik på tilfælde, hvor det forhold, at der er afsonet straf for en bestemt handling, ikke afskærer en anden stat fra på ny at retsforfølge for den samme handling, findes i [1970-konventionens] art. 54 en bestemmelse, der i det væsentlige svarer til straffelovens § 10, stk. 4. Den tilsvarende regel findes i lovforslagets § 10 b. ...

Bestemmelsen svarer som nævnt under de almindelige bemærkninger til den gældende bestemmelse i § 10, stk. 4. Bestemmelsen er mere vidtgående i retning af at beskytte overtrædere over for hvem, der allerede i udlandet er fuldbyrdet en sanktion for samme handling, end konventionens artikel 54 forpligter til. Efter konventionen er der kun pligt til at tage en allerede udstået frihedsberøvelse i betragtning. Efter forslaget vil man derimod også skulle tage hensyn til andre strafferetlige sanktioner, f.eks. bøder, der allerede er betalt. ...

Man har derfor fundet det rigtigst at udforme forslagets regel på en sådan måde, at der i alle tilfælde ved udmålingen skal tages hensyn til de strafferetlige reaktioner, den samme hand-

¹⁷ Toftegaard Nielsen, *Strafferet I, Ansvar*, 2. udgave (2004), s. 346.

¹⁸ Betænkning 1923, sp. 24-25.

ling allerede tidligere har givet anledning til. Reglen kan som nævnt ikke antages at indebære nogen realitetsændring i forhold til gældende ret.”¹⁹

Straffelovens § 10 b indebærer, at der i tilfælde, hvor der allerede i udlandet er blevet pålagt en sanktion for samme handling, skal ske strafafkortning i forbindelse med straffesagen i Danmark, således at straffen reduceres i det omfang, en straf er idømt og fuldbyrdet i udlandet.

8.2.3. Fra retspraksis kan bl.a. henvises til følgende afgørelser:

U 1986.402 V. Tiltalte var i Sverige straffet efter den svenske toldlovgivning for forsøg på indsmugling fra Polen til Sverige af et parti cigaretter. Under en straffesag i Danmark blev tiltalte under henvisning til straffelovens § 10 a, stk. 2, smh. § 8, stk. 1, nr. 1, straffet for samme forhold efter toldlovens § 117, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 1, jf. straffelovens § 21, idet det fandtes bevist, at han, hvis han ikke var blevet opdaget af de svenske toldmyndigheder ville have indsmuglet cigaretterne i Danmark. Tiltalte blev herefter idømt en bøde, og straffen blev nedsat i medfør af straffelovens § 10 b, da tiltalte tillige var idømt bøde under straffesagen i Sverige.

Der kan endvidere henvises til U 1983.727 H (omtalt ovenfor under afsnit 8.1.4), hvor en dansk frihedsstraf blev nedsat med det antal dage, som tiltalte havde været frihedsberøvet under en tidligere sag i Marokko. Der er i den juridiske litteratur peget på, at den danske sag vedrørte forsøg på *indførsel* i Danmark, hvilket ikke var omfattet af den marokkanske dom, der vedrørte *besiddelse*.²⁰

8.2.4. I tilknytning til bestemmelsen i straffelovens § 10 b bemærkes, at hvis grundlaget for dansk straffemyndighed er straffelovens § 7, stk. 1 eller stk. 2, skal der ved strafudmålingen som udgangspunkt tages hensyn til gerningslandets strafmaksimum, jf. herved straffelovens § 10, stk. 2 (omtalt nærmere ovenfor under afsnit 7.3).

¹⁹ Folketingstidende 1970/71, Tillæg A, sp. 1173 og 1176.

²⁰ Toftegaard Nielsen, Strafferet I, Ansvar, 2. udgave (2004), s. 346.

Kapitel 9. Rettighedsfortabelse

9.1. Baggrund

9.1.1. Spørgsmålet om, i hvilket omfang det er muligt i Danmark at idømme straf for en forbrydelse, i forhold til hvilken der tidligere har været rejst straffesag i udlandet, reguleres som omtalt ovenfor under afsnit 8.1 af straffelovens § 10 a.

Bestemmelsen tager ikke stilling til spørgsmålet om muligheden for under en dansk sag at idømme *andre retsfølger end straf* i anledning af strafbare handlinger, der allerede har været til pådømmelse i udlandet.

9.1.2. Ved afsigelsen af en straffedom ved en dansk domstol kan under visse betingelser ske frakendelse af en borgerlig rettighed. I medfør af straffelovens § 79, stk. 1, kan den, der er dømt for et strafbart forhold, som kræver særlig offentlig autorisation eller godkendelse, således frakendes retten til at udøve denne virksomhed. Frakendelse forudsætter, at der på grund af det strafbare forhold er en nærliggende fare for misbrug, hvis den pågældende fortsætter med at udøve virksomheden. Frakendelsen kan ske, uanset om det strafbare forhold er begået ved udøvelsen af denne virksomhed eller i anden forbindelse.¹

Herudover indeholder en række særlove hjemmel til rettighedsfrakendelse. Af størst betydning i praksis er bestemmelserne i færdselslovens kapitel 18 om frakendelse af førerretten.

Frakendelse og anden rettighedsfortabelse efter straffelovens § 79 og særlovgivningen angår i almindelighed alene vedkommendes rettigheder i det land, hvor frakendelsen eller rettighedsfortabelsen sker. En eventuel frakendelse i udlandet vil ikke være retskraftig her, således at straf kan pålægges efter straffelovens § 131 (om bl.a. fortsat udøvelse af virksomhed, hvortil retten er frakendt).² Tilsvarende vil frakendelse her i landet ikke have retskraft i udlandet, jf. eksempelvis U 1991.470 V, hvor tiltalte, der her i landet var frakendt førerretten, blev frifundet for kørsel i frakendelsestiden (i overensstemmelse med anklagemyndighedens påstand for landsretten), idet kørslen havde fundet sted i (Øst)tyskland.

¹ Waaben, Strafferettens almindelige del II, Sanktionslæren, 5. udgave (2001), s. 158.

² Kommenteret straffelov, Almindelig del, 8. udgave (2005), s. 146.

9.2. Straffelovens § 11

9.2.1. Spørgsmålet om udenlandske afgørelses negative retskraft i forhold til frakendelse eller fortabelse af rettigheder er reguleret i straffelovens § 11, der har følgende ordlyd:

”§ 11. Er en person, der har dansk indfødsret eller er bosat i den danske stat, i fremmed stat straffet for en handling, der efter dansk ret kan medføre frakendelse eller fortabelse af kald eller erhverv eller anden rettighed, kan frakendelsen heraf ske efter offentlig påtale her i landet.”

Bestemmelsen fastlægger således, at der – uanset om en udenlandsk straffedom måtte føre til, at der ikke her i landet kan rejses en sag med henblik på at straffe for det samme forhold her i landet (ne bis in idem-virkning) – *kan* rejses sag ved de danske domstole med henblik på frakendelse eller anden rettighedsfortabelse. Den eneste betingelse er, at den pågældende i udlandet er straffet for en handling, der efter dansk ret ville kunne medføre frakendelse, hvis strafansvaret havde været til pådømmelse under en sag her i landet.

Mens straffelovens § 10 a om udenlandske straffedommes negative retskraft er formuleret generelt, omhandler straffelovens § 11 alene personer, som har dansk statsborgerskab eller er bosat her i landet. Bestemmelsen er ikke udvidet til at omfatte de personer med nordisk tilknytning, som er omfattet af jurisdiktionsbestemmelsen i straffelovens § 7, stk. 2.

En bestemmelse, der i det væsentlige svarer til den gældende § 11, blev indsat i straffeloven af 1930. I forarbejderne er om anvendelsesområdet bl.a. anført følgende:

”Det er ikke en Betingelse, at Handlingen, for hvilken den paagældende er dømt, kan forfølges her i landet efter de forudgaaende Paragraffer [om straffemyndighed]. Den fremmede Straffedom kan ikke uden videre lægges til Grund, men Domstolene maa selvstændigt bedømme den begaaede Handling ...”³

Bestemmelsen fik sin gældende ordlyd ved lov nr. 88 af 15. marts 1939, som gennemførte anbefalingerne i betænkningen angående fortabelse af borgerlige rettigheder fra 1938. Af betænkningen fremgår bl.a. følgende:

”... ovenstaaende Bestemmelse ... vil kunne anvendes, dersom en dansk Læge i Udlandet er straffet for et Forhold, der bedømt efter Lægeloven vilde medføre Fortabelse af Retten til at udøve Virksomhed som Læge... Som en Parallel paa et specielt Omraade henvises til Motor-

³ Betænkning 1923, sp. 25-26.

lovbekendtgørelse Nr. 131 af 14. April 1932, § 42, Stk. 6, angaaende Frakendelse af Førerretten i Anledning af en af dansk Motorfører i Udlandet begaaet Motorforseelse.”⁴

Selv om bestemmelsens anvendelsesområde efter forarbejderne er bredt, foreligger der alene trykte afgørelser, der vedrører frakendelse af førerretten.

Fra retspraksis kan bl.a. nævnes følgende afgørelser:

U 1980.163 H. Tiltalte, der tidligere i Danmark var dømt for spirituskørsel, blev i 1977 ved en svensk domstol kendt skyldig i spirituskørsel og idømt fængsel i 1 måned og frakendt førerretten i 1 år. Ved en sag her i landet blev tiltalte efterfølgende frakendt førerretten i 5 år. Tiltalte gjorde under Højesterets behandling af sagen gældende, at der ikke i straffelovens § 11 er hjemmel til at rejse tiltale med påstand om førerretsfrakendelse, idet en sådan frakendelse helt overvejende har pønalt karakter, mens § 11 må antages alene at tage sigte på frakendelser, der er begrundet i specialpræventive hensyn. Højesteret bemærkede, at der ikke i lovgivningen eller dens forarbejder findes holdepunkter for den af tiltalte hævdede indskrænkende fortolkning af § 11, og de i § 10, stk. 2, § 10 a og § 10 b indeholdte begrænsninger i adgangen til at pålægge sanktioner for retsbrud begået i udlandet fandtes ikke at være anvendelige ved førerretsfrakendelser.

U 1986.200 V. Anklagemyndigheden havde oversendt en sag vedrørende spirituskørsel i Danmark til retsforfølgning i Norge. Ved den norske dom skete der ikke frakendelse af førerretten, da førerretsfrakendelse i Norge sker administrativt. Der blev herefter rejst sag i Danmark med henblik på frakendelse af førerretten. Tiltalte gjorde gældende, at anklagemyndigheden ved at oversende sagen til retsforfølgning i Norge endeligt havde overladt det til de norske myndigheder at træffe afgørelse om sanktionen. Byretten frakendte førerretten og bemærkede, at den europæiske konvention om overførsel af retsforfølgning i straffesager ikke ses at være til hinder for, at der nu – hvor straffesagen var afgjort ved den norske domstol – blev rejst sag for en dansk domstol med påstand om frakendelse af førerretten. Byretten bemærkede endvidere, at danske domstole efter gældende praksis ikke er bundet af den udmålingspraksis, der måtte gælde i en konkret sag, der har været behandlet ved en udenlandsk domstol, hvad enten den udenlandske domstol har taget stilling til frakendelsesspørgsmålet eller ej. Efter der var indhentet en udtalelse fra Justitsministeriet om rækkevidden af den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger og konvention af 15. maj 1972 om overførsel af retsforfølgning i straffesager, stadfæstede landsretten byrettens dom.

9.2.2. Frakendelse eller anden rettighedsfortabelse her i landet under en sag rejst efter straffelovens § 11 i anledning af en strafbar handling, der allerede har ført til straf i udlandet, kan kun finde sted, hvis sådanne retsfølger har hjemmel i dansk ret (det vil sige navnlig i straffelovens § 79 eller bestemmelserne i færdselslovens kapitel 18 om frakendelse af førerretten).

Derimod er idømmelse af sådanne retsfølger under en sag efter straffelovens § 11 ikke betinget af, at den pågældende handling kan føre til en tilsvarende retsfølge efter lovgivningen i det land, hvor handlingen er begået. Der gælder således intet ”dobbelt

⁴ Betænkning angaaende Fortabelse af borgerlige Rettigheder (1938), s 28.

strafbarhedslignende” krav i forhold til idømmelse her i landet af frakendelse eller anden rettighedsfortabelse i anledning af en strafbar handling, der allerede har ført til straf i udlandet.

9.2.3. Det er derimod – i overensstemmelse med det almindelige krav om dobbelt strafbarhed – en forudsætning, at der her i landet kan idømmes straf for *tilsvarende handlinger* som den handling, der danner grundlag for frakendelsessagen, og som allerede har ført til straf i udlandet.

Det må i den forbindelse anses for uafklaret, om frakendelse eller anden rettighedsfortabelse under en sag rejst efter straffelovens § 11 i almindelighed tillige kræver, at den *konkrete handling* begået i udlandet er strafbar efter dansk ret (når bortses fra en eventuel *ne bis in idem*-virkning) – hvilket forudsætter, at den relevante danske straffebestemmelse har eksteritorial gyldighed.⁵

Spørgsmålet er ikke udtrykkeligt omtalt i forarbejderne til straffelovens § 11. I forarbejderne nævnes som eksempel på bestemmelsens anvendelse bl.a. forhold, der bedømt efter (dagældende) lægelov ville føre til fortabelse af retten til at udøve virksomhed som læge. Det er forbundet med en vis usikkerhed, om den dagældende lægelov blev anset for territorial begrænset i sin helhed, eller om (i hvert fald) lovens § 6 om en læges almene pligt til at vise omhu og samvittighedsfuldhed blev anset for eksteritorial gyldig. Det er på den baggrund vanskeligt med sikkerhed at fastslå, om det med denne eksemplificering i forarbejderne er forudsat, at frakendelse eller anden rettighedsfortabelse under en sag rejst efter straffelovens § 11 i almindelighed kræver, at den relevante straffebestemmelse har eksteritorial gyldighed.

Spørgsmålet ses heller ikke udtrykkeligt omtalt i litteraturen eller retspraksis.

9.2.4. Straffelovens § 11 om udenlandske afgørelses (manglende) negative retskraft i forhold til en dansk sag om frakendelse og fortabelse af rettigheder angår efter sin ordlyd tilfælde, hvor en person er *straffet* i udlandet. Bestemmelsen finder også anvendelse i tilfælde, hvor der i udlandet tillige er taget stilling til spørgsmålet om *frakendelse eller fortabelse af andre rettigheder*, jf. eksempelvis den ovenfor omtalte U 1980.163 H om førerretsfrakendelse i Sverige.

⁵ Spørgsmålet om danske straffebestemmelers gyldighedsområde er omtalt ovenfor under afsnit 5.4.

Frakendelse og anden rettighedsfortabelse angår i almindelighed alene vedkommendes rettigheder i det land, hvor frakendelsen eller rettighedsfortabelsen sker, jf. eksempelvis den under afsnit 9.1.2 omtalte U 1991.470 V om førerretsfrakendelse i Danmark. Den pågældende person kan derfor normalt ikke med føje gå ud fra, at der med afgørelsen i udlandet også er gjort op med vedkommendes muligheder for at erhverve eller bevare rettigheder i andre lande, herunder Danmark. Der er dermed intet forventningssynspunkt, som kan begrunde, at udenlandske afgørelser, hvor der ud over straf tillige er taget stilling til spørgsmålet om frakendelse eller fortabelse af andre rettigheder, tillægges en vidererækkende negativ retskraft end udenlandske afgørelser, hvor der alene er pålagt straf.

Måtte en udenlandsk afgørelse om straf også omfatte stillingtagen til spørgsmålet om frakendelse eller fortabelse af vedkommendes rettigheder her i landet – hvilket forudsætter, at Danmark har forpligtet sig internationalt til at anerkende sådanne udenlandske afgørelser – afhænger den udenlandske afgørelses negative retskraft af rækkevidden af den internationale forpligtelse. Det må således afgøres ud fra en konkret fortolkning af det relevante internationale retsgrundlag, om myndighederne i Danmark er afskåret fra i medfør af straffelovens § 11 at rejse selvstændig sag ved de danske domstole om frakendelse eller fortabelse af rettigheder som følge af den handling, der danner grundlag for den udenlandske afgørelse. Den almindelige formodning må dog være, at myndighederne i Danmark vil være afskåret fra i en sådan situation at rejse en ny sag, der vedrører spørgsmålet om frakendelse eller anden rettighedsfortabelse.

9.2.5. Som eksempel på udenlandske afgørelser om frakendelse mv., der tillige angår rettigheder her i landet, kan nævnes afgørelser truffet af en anden EU-medlemsstat om frakendelse af førerretten.

Efter EU-direktivet om kørekort⁶ må ingen person være indehaver af mere end ét EU-kørekort, og en medlemsstat skal bl.a. afslå at udstede et kørekort til en person, hvis EU-kørekort er begrænset, suspenderet eller inddraget i en anden medlemsstat. En afgørelse om frakendelse af et EU-kørekort i én medlemsstat vil således også i et vist omfang have virkning i alle de øvrige medlemsstater.

Der er ikke i direktivet taget stilling til, om frakendelse af et EU-kørekort i én medlemsstat udelukker en anden medlemsstat fra at rejse sag med henblik på frakendelse

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/126/EF af 20. december 2006 om kørekort.

af førerretten dér. Om dette er muligt, må således afgøres ud fra en fortolkning af direktivet og andre relevante EU-retsakter, herunder om fornødent efter præjudiciel forelæggelse for EF-domstolen.

9.3. Administrativ rettighedsfrakendelse

Som nærmere beskrevet ovenfor under afsnit 9.2 angår straffelovens § 11 mulighederne for at rejse sag ved de danske *domstole* om frakendelse eller anden fortabelse af rettigheder i anledning af straffbare handlinger, der allerede har ført til straf i udlandet.

Efter straffelovens § 78, stk. 2, kan den, der er dømt for strafbart forhold, *administrativt* udelukkes fra at udøve virksomhed, som kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse, såfremt det udviste forhold begrundet en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet. En administrativ nægtelse kan efter straffelovens § 78, stk. 3, kræves indbragt for domstolene.

Særlovgivningen indeholder flere steder lignende hjemmel til administrativt at nægte autorisation, godkendelse, bevilling mv. Som eksempel kan nævnes færdselslovens § 66, stk. 1, hvorefter det bl.a. er en betingelse for at blive godkendt som kørelærer, at vedkommende ikke har udvist et forhold, der omfattes af straffelovens § 78, stk. 2.

Det er i den juridiske litteratur blevet anset for tvivlsomt, om udenlandske domme vil kunne begrunde administrativ nægtelse af autorisation, godkendelse, bevilling mv. her i landet⁷ I Østre Landsrets kendelse af 11. november 1999 (gengivet i TfK 2000.106) synes det lagt til grund af den administrative myndighed (Færdselsstyrelsen), at der *kunne* lægges vægt på en tysk straffedom ved vurderingen af en ansøgning om kørekort til erhvervsmæssig personbefordring. Det administrative afslag blev ophævet af landsretten. Det fremgår ikke af referatet, om spørgsmålet om betydningen af en udenlandsk dom blev drøftet under landsrettens behandling af sagen.

⁷ Kommenteret straffelov, Almindelig del, 8. udgave (2005), s. 389.

Kapitel 10. Straffemyndighed i forhold til forsøg og medvirken

10.1. Indledende bemærkninger

Forsøgs- og medvirkenshandlinger giver anledning til særlige overvejelser om rækkevidden af dansk straffemyndighed i de situationer, hvor handlingerne har tilknytning til både Danmark og udlandet.

Situationen kan for det første være den, at forsøgs- og medvirkenshandlinger er foretaget i udlandet med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i Danmark (nedenfor under afsnit 10.2). Endvidere kan situationen være den omvendte, hvor sådanne handlinger er foretaget i Danmark med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet (nedenfor under afsnit 10.3).

10.2. Forsøg/medvirken i udlandet – fuldbyrdelse i Danmark

10.2.1. Straffelovens § 9

10.2.1.1. Som nærmere beskrevet ovenfor under afsnit 4.2 følger det af straffelovens § 9 om virkningsprincippet, at en handling foretaget uden for Danmark tillige anses for foretaget her i landet, hvis handlingen enten får virkning her i landet eller er tilsigtet at skulle have virkning her i landet. Som videre anført sammesteds er det en forudsætning for, at en handling også kan lokaliseres til Danmark efter virkningsprincippet, at den her i landet indtrådte eller tilsigtede virkning er afgørende for, om der overhovedet foreligger en strafbar handling, eller om der foreligger en strafforhøjende omstændighed (jf. herved også sontringen i den juridiske litteratur mellem relevante og irrelevante virkninger, jf. nærmere afsnit 4.2.2.4 ovenfor).

Straffelovens § 9 indebærer bl.a., at handlinger, som er foretaget i udlandet, og som sigter til at fremme eller bevirke udførelsen af en forbrydelse her i landet, er omfattet af dansk straffemyndighed.¹ Tilsvarende vil dansk straffemyndighed efter § 9 omfatte den, der ved tilskyndelse, råd eller dåd i udlandet har medvirket til en forbrydelse her i landet.²

¹ Toftegaard Nielsen, *Strafferet I, Ansvar*, 2. udgave (2004), s. 334.

² Hurwitz, *Den Danske Kriminalret, Almindelig del*, 4. udgave (1971), s. 105.

Som følge af bestemmelsen vil der kunne foreligge dobbelt gerningssted i tilfælde af eksempelvis telefonisk planlægning, instruktion mv. fra et land til et andet land.³ I sådanne tilfælde vil en lovovertrædelse således kunne lokaliseres både til det land, hvor forsøgs- eller medvirkenshandlingen (planlægningen mv.) foretages, og til det land, hvor lovovertrædelsen fuldbyrdes/tilsigtes fuldbyrdet.

10.2.1.2. Strafansvar her i landet for forsøgs- og medvirkenshandlinger foretaget i udlandet med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i Danmark forudsætter, at dansk rets materielle betingelser for straf for forsøg eller medvirken (jf. navnlig straffelovens §§ 21-24) er opfyldt, jf. herved straffelovens § 10, stk. 1 (omtalt ovenfor under afsnit 7.2), hvorefter afgørelsen af såvel straf som andre retsfølger af en handling skal ske efter dansk lovgivning.

Det er derimod ingen betingelse, at der foreligger *dobbelt strafbarhed*. Strafansvar her i landet forudsætter således ikke, at den fuldbyrdede forbrydelse (eller forsøgs- eller medvirkenshandlingen) er strafbar efter lovgivningen i det land, hvor forsøgs- eller medvirkenshandlingen er foretaget.⁴ Dette er i overensstemmelse med de grundlæggende hensyn bag territorialprincippet og virkningsprincippet, hvorefter en stat suverænt har kompetence til at retsforfølge overtrædelser, der lokaliseres til – det vil sige begås på eller har virkning på – statens territorium.

Det er endvidere ingen betingelse, at der er tale om forsøg eller medvirken i forhold til strafbare forhold omfattet af en dansk materiel straffebestemmelse med *eksterritorial* gyldighed (jf. herom ovenfor under afsnit 5.4). Der vil således efter straffelovens § 9 eksempelvis her i landet efter omstændighederne kunne pålægges straf for medvirken (jf. straffelovens § 23) i forhold til den person, der fra Frankrig tilskynder en håndværker til at se bort fra dansk byggelovgivning i forbindelse med opførelse af en bygning i Danmark. Hvis lovovertrædelsen ikke fuldbyrdes her, vil der efter omstændighederne kunne pålægges straf for forsøg (jf. straffelovens § 21). Det bemærkes, at forsøg på overtrædelse af særlovgivningen i mange tilfælde vil være straffri som følge af straffelovens § 21, stk. 3, hvorefter der som hovedregel kun kan straffes for forsøg på en lovovertrædelse, hvis lovovertrædelsen kan straffes med mere end 4 måneders fængsel.

³ Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 4. udgave (1997), s. 233.

⁴ Greve, Det strafferetlige ansvar, 2. udgave (2004), s. 116.

10.2.2. Straffemyndighed på andet grundlag

Dansk straffemyndighed vil i de her omtalte tilfælde af forsøg og medvirken efter omstændighederne også kunne støttes på andet grundlag end straffelovens § 9.

Dette vil eksempelvis være tilfældet, hvor en dansk statsborger i udlandet foretager forsøgs- eller medvirkenshandlinger, der tager sigte på fuldbyrdelse i Danmark af forhold omfattet af en dansk materiel straffebestemmelse med eksteritorial gyldighed, og hvor de pågældende forsøgs- eller medvirkenshandlinger også er strafbare i det land, hvor handlingerne foretages.

I sådanne tilfælde vil dansk straffemyndighed i forhold til forsøgs- eller medvirkenshandlingerne også kunne støttes på straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2. I de tilfælde, hvor dansk straffemyndighed efter det ovenfor anførte støttes på straffelovens § 9, vil et supplerende jurisdiktionsgrundlag efter § 7 imidlertid være uden praktisk relevans.

Dansk straffemyndighed vil eksempelvis også kunne støttes på straffelovens § 8, nr. 5, i de tilfælde, hvor forsøgs- eller medvirkenshandlingerne er omfattet af en konventionsmæssig pligt til at have straffemyndighed.

10.3. Forsøg/medvirken i Danmark – fuldbyrdelse i udlandet

10.3.1. Problemstilling

Spørgsmålet om mulighederne for efter gældende ret at foretage retsforfølgning her i landet for forsøgs- eller medvirkenshandlinger foretaget i Danmark med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet er på flere områder forbundet med en vis usikkerhed, jf. nedenfor.

10.3.1.1. Jurisdiktionsgrundlag

Som omtalt ovenfor under afsnit 4.1 følger det af straffelovens § 6, nr. 1, om territorialprincippet, at handlinger, der foretages i den danske stat, hører under dansk straffemyndighed. Der vil således kunne pålægges straf ved danske domstole for sådanne handlinger, hvis handlingerne er omfattet af en dansk materiel straffebestemmelse.

Straffelovens § 6, nr. 1, hjemler bl.a. dansk straffemyndighed i forhold til strafbare forsøgs- og medvirkenshandlinger foretaget i Danmark med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse af en forbrydelse *her i landet*.

Det er derimod forbundet med en vis usikkerhed, om straffelovens § 6 – frem for § 7 (eller § 8) – også danner grundlag for dansk straffemyndighed for forsøgs- eller medvirkenshandlinger foretaget her i landet i tilfælde, hvor forbrydelsen fuldbyrdes eller er tiltænkt at skulle fuldbyrdes *i udlandet*.

Der er hverken i forarbejderne til straffelovens §§ 21-24 om straf for forsøg og medvirken eller i forarbejderne til straffelovens jurisdiktionsbestemmelser anført noget nærmere til belysning af dette spørgsmål.

Som anført ovenfor under afsnit 10.2 fastsætter straffelovens § 9, at en handling, der har visse strafferetligt relevante virkninger i Danmark, skal betragtes som foretaget her i landet, selv om handlingen er foretaget i udlandet. Bestemmelsen hjemler som anført (bl.a.) dansk straffemyndighed for forsøgs- eller medvirkenshandlinger foretaget i udlandet med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse her i landet.

Spørgsmålet om, hvorvidt der er dansk straffemyndighed i den omvendte situation – det vil sige for forsøgs- eller medvirkenshandlinger foretaget i Danmark med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet – kan næppe besvares alene på grundlag af straffelovens § 9, uanset at bestemmelsen efter sin ordlyd ikke er begrænset til tilfælde, hvor handlingen begås i udlandet.

10.3.1.2. Eksterritorial gyldighed

Som anført ovenfor under afsnit 5.4.1 kan retsforfølgning her i landet for handlinger foretaget i udlandet kun gennemføres til domfældelse, hvis den danske materielle straffebestemmelse, der menes at være overtrådt, også skal iagttages uden for det danske territorium (*eksterritorialitet*). I modsat fald foreligger der ingen (dansk) lovovertrædelse i kraft af udlandshandlingen.

Som videre anført sammesteds kan der i en given situation principielt tænkes at være dansk straffemyndighed, selv om strafansvar kan være udelukket som følge af straffebestemmelsens manglende eksterritorialitet. Omvendt kan en straffebestemmelse tæn-

kes at have eksteritorialitet, selv om retsforfølgning konkret kan være udelukket som følge af manglende dansk straffemyndighed.

For så vidt angår spørgsmålet om eksteritorialitet i forhold til pådømmelsen af en forsøgs- eller medvirkenshandling, der er foretaget i Danmark med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet, må det antages, at der skal være tale om forsøg eller medvirken i forhold til strafbare forhold omfattet af en dansk materiel straffebestemmelse med eksteritorial gyldighed. I modsat fald tager forsøgs- eller medvirkenshandlingen ikke sigte på en fuldbyrdet udlandshandling, der efter dansk ret er strafbar.

Hvis den forsøgs- eller medvirkenshandling, der er foretaget her i landet, alene angår strafbare forhold omfattet af en straffebestemmelse, der er territorielt begrænset, vil der således ikke kunne pålægges straf her i landet for forsøg eller medvirken med tilknytning til udlandet. Dette gælder, uanset om der konkret måtte være dansk straffemyndighed i forhold til selve forsøgs- og medvirkenshandlingen.⁵

10.3.1.3. Dobbelt strafbarhed

Strafansvar for forsøgs- eller medvirkenshandlinger foretaget i Danmark med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet forudsætter ligesom i den omvendte situation (jf. ovenfor under afsnit 10.2), at dansk rets materielle betingelser for straf for forsøg eller medvirken er opfyldt, jf. også straffelovens § 10, stk. 1.

Det er forbundet med en vis usikkerhed, om der herudover (modsat ovenfor) også skal være tale om forsøg eller medvirken rettet mod en handling, der i sin fuldbyrdede form er strafbar efter lovgivningen i det land, hvor fuldbyrdelsen er tilsigtet eller indtræder (dobbelt strafbarhed).

Der kan i forbindelse med overvejelserne om grundlaget for dansk straffemyndighed i disse tilfælde *for det første* rejses spørgsmål om, hvorvidt dansk straffemyndighed kræver, at det fuldbyrdede forhold er strafbart efter fuldbyrdelseslandets lovgivning (dobbelt strafbarhed i forhold til fuldbyrdelsen).

I de tilfælde, hvor den fuldbyrdede forbrydelse *er* strafbar i fuldbyrdelseslandet, kan det *for det andet* overvejes, om forsøgs- og medvirkenshandlinger kun er omfattet af

⁵ Hvis de handlinger, der er foretaget her i landet, således i sig selv udgør *fuldbyrdede* forbrydelser efter dansk ret, vil der kunne ske retsforfølgning herfor, jf. herved straffelovens § 6.

dansk straffemyndighed, hvis de pågældende handlinger også i fuldbyrdeslandet betragtes som strafbare forsøgs- eller medvirkenshandlinger (dobbelts strafbarhed i forhold til forsøgs-/medvirkenshandlingen).

10.3.2. Retspraksis

Der foreligger kun få trykte domme, som berører de spørgsmål, der er beskrevet ovenfor under afsnit 10.3.1.

Fra trykt retspraksis kan nævnes følgende:

VLD af 19. april 1996 (7. afdeling).⁶ En person var tiltalt for overtrædelse af bekendtgørelse nr. 627 af 29. august 1991 om halekupering af visse hunderacer ved at have ladet et kuld hundehvalpe halekupere, idet han i Tyskland lod halerne omsnøre med gummibånd, hvorpå han samme dag kørte hvalpene til Danmark, hvor halerne efterfølgende faldt af. Landsretten frifandt tiltalte, selv om det pågældende indgreb (halekupering) – der ikke var strafbart i Tyskland – ville have været strafbart, hvis det var foretaget i Danmark. Landsretten fandt, at forholdet var fuldbyrdet i Tyskland og derfor ikke hørte under dansk straffemyndighed.

Frifindelsen skyldes formentlig, at bekendtgørelsen om halekupering blev anset for ikke at have eksteritorial gyldighed og derfor ikke omfatter fuldbyrdede handlinger i udlandet. Dommen omtaler ikke spørgsmålet om straffemyndighed i forhold til eventuelle forudgående handlinger foretaget her i landet (transporten af hundene fra Danmark til Tyskland mv.). Det bemærkes herved, at sådanne handlinger – hvis de ikke havde ført til en fuldbyrdet forbrydelse – ikke (selvstændigt) kunne have været straffet som forsøg, idet bekendtgørelsen om halekupering alene hjemlede straf af bøde og hæfte, jf. herved (dagældende) § 21, stk. 3, i straffeloven om straffrie forsøg (også omtalt ovenfor under afsnit 10.2.1).

U 1998.877 H. Tiltalte havde i Danmark fremstillet en brevbombe, der blev anbragt i et brev med adressat i England. Brevet blev afleveret i en postkasse i Sverige, hvorfra det blev fjernet af svensk politi. Bomben viste sig ikke at virke, og forsøget var derfor ikke strafbart efter svensk ret (et utjenligt forsøg). Landsretten fandt forholdet omfattet af straffelovens § 6, nr. 1. Tiltalte ankede til hjemvisning med den begrundelse, at retsbelæringen vedrørende forsøget var forkert, idet retsformanden havde udtalt, at sagen alene vedrørte handlinger foretaget i Danmark, og at strafansvaret derfor alene var reguleret af dansk ret. Højesteret fandt ikke retsbelæringen urigtig og anførte: "Fremstilling af en brevbombe her i landet hører under dansk straffemyndighed, jf. straffelovens § 6, nr. 1, uanset hvor modtageren befinder sig, og uanset hvor afgivelsen til postbesøgelse sker."

⁶ Gengivet i Domme i Kriminelle sager 1996-98, s. 3, og nærmere omtalt i Toftegaard Nielsen, Strafferet I, Ansvar, 2. udgave (2004), s. 338.

Om dommen bemærkes, at der ikke var tvivl om, at det at dræbe eller forulempe modtageren af en brevbombe også var strafbart efter engelsk ret (og svensk ret). Der forelå dermed utvivlsomt dobbelt strafbarhed, og der var således ikke tale om en handling, der i Danmark var strafbar som forsøg, selv om den fuldbyrdede forbrydelse ville have været straffri i virkningslandet (England).

Der er i den juridiske litteratur (jf. nærmere nedenfor under afsnit 10.3.3) rejst spørgsmål ved, om dommen kan tages som udtryk for, at det for så vidt angår spørgsmålet om dansk straffemyndighed er afgørende, at forberedelseshandlingen i Danmark isoleret set er strafbar, eller om dommen derimod er udtryk for, at enhver forberedelseshandling foretaget her i landet er omfattet af dansk straffemyndighed efter § 6.

Der foreligger ingen trykte domme om straf for forberedelseshandlinger foretaget her i landet med tilsigtet eller indtrådt ”fuldbyrdelse” i udlandet af handlinger, der er fuldt lovlige det pågældende sted, jf. dog muligvis den omtalte dom om halekupering.

10.3.3. Den juridiske litteratur⁷

Spørgsmålet om grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til forsøgs- og medvirkenshandlinger foretaget i Danmark med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet er omtalt flere steder i den juridiske litteratur.

10.3.3.1. Spørgsmålet blev allerede berørt af Torp i tilknytning til den dagældende § 2 i straffeloven af 1866, hvorefter loven var anvendelig på ”alle i kongeriget begåede strafbare handlinger uden hensyn til, hvor gerningsmanden hørte hjemme” (jf. territorialprincippet). Torp antog, at § 2 hjemlede straffemyndighed i forhold til den person, der her i landet foretog en forberedelseshandling, men udførte iværksættelseshandlingen i udlandet. Vedkommende kunne dog kun straffes her i landet for *forsøg*, ikke for den fuldbyrdede handling. Torp antog endvidere, at § 2 indebar, at en person her i landet kunne straffes for *medvirken*, hvis vedkommende i Danmark medvirkede til, at en anden i udlandet iværksatte en forbrydelse.⁸ Torps forståelse af 1866-lovens § 2 svarede til opfattelsen hos Goos⁹ (der i øvrigt synes at afvise et krav om dobbelt strafbarhed

⁷ Ud over den her omtalte litteratur er spørgsmålet om straffemyndighed i forhold til forsøg (og medvirken) bl.a. også omtalt af Lene Ravn i NTFK 1998, s. 339. Jørn Vestergaard omtaler i Juristen 1992, s. 162, den særlige situation, hvor der i fuldbyrdelseslandet er sket tilbagestrædelse fra forsøg på en måde, der efter fuldbyrdelseslandets lovgivning gør forsøget straffrit.

⁸ Torp, Den Danske Strafferets Almindelige Del (1905), s. 127.

⁹ Goos, Inddeling til den danske Strafferet (1875), s. 261.

i disse tilfælde¹⁰). Det bemærkes, at 1866-loven ikke havde en bestemmelse svarende til den gældende § 9 om virkningsprincippet.

10.3.3.2. For så vidt angår straffeloven af 1930 er det af Hurwitz anført, at det følger af lovens § 9 (jf. ordet ”tillige”), at ”en forbrydelse altid kan betragtes som foretaget på det sted, hvor den ulovlige virksomhed er begået, uanset hvor virkningen falder. Det kan ikke kræves, at *hele* den forbryderiske virksomhed er foretaget indenfor landets område. Når blot væsentlige dele deraf er foretaget her i landet, omfattes forholdet af dansk strafferet ifølge virksomhedsprincippet, og det antages, at dette gælder forholdet i sin helhed, altså også den udenfor landet faldende supplerende virksomhed”.¹¹

Hurwitz’ opfattelse er udtryk for den såkaldte enhedsteori, hvorefter en forbrydelse betragtes som begået både på virksomhedsstedet (gerningsstedet) og på virkningsstedet.¹² Det af Hurwitz anførte indebærer, at dansk straffemyndighed i de anførte tilfælde støttes på straffelovens § 6 om territorialprincippet, således som dette suppleres af § 9 om virkningsprincippet. Det er ikke omtalt af Hurwitz, om dansk straffemyndighed forudsætter, at den i udlandet foretagne supplerende virksomhed skal udgøre fuldbyrdelse af en forbrydelse efter den dér i landet gældende lovgivning (dobbelt strafbarhed). Det er endvidere ikke udtrykkelig anført, om der i de omhandlede tilfælde straffes for forsøg eller for den fuldbyrdede forbrydelse. Enhedsteorien må dog formodentlig antages at føre til sidstnævnte resultat (og at der ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed).

10.3.3.3. Til dels lignende synspunkter som anført af Hurwitz findes andre steder i litteraturen, hvor det gøres gældende, ”at i hvert fald en forberedelse, der omfatter selve iværksættelseshandlingen, men måske også forberedelse, der omfatter handlinger på iværksættelsesstadiet inden selve iværksættelseshandlingen, som udgangspunkt er undergivet dansk straffemyndighed efter § 6, nr. 1.”. Samtidig anføres U 1998.877 H (omtalt ovenfor under afsnit 10.3.2) som muligt udtryk for Hurwitz’ opfattelse.¹³

10.3.3.4. Greve anfører om spørgsmålet, at hvis en forbrydelse skulle have været fuldbyrdet i udlandet, er det tilstrækkeligt for at skabe dansk straffemyndighed, at en

¹⁰ Goos, Inddeling til den danske Strafferet (1875), s. 258.

¹¹ Hurwitz, Den Danske Kriminalret, Almindelig del, 4. udgave (1971), s. 102.

¹² Hurwitz, a.st., 1. udgave (1952), s. 156.

¹³ Kommenteret straffelov, Almindelig del, 8. udgave (2005), s. 128.

(strafbar) forsøgshandling udføres i Danmark.¹⁴ Greve anfører ikke det nærmere grundlag for dansk straffemyndighed, men henviser dog til den ovenfor omtalte U 1998.877 H, hvor dansk straffemyndighed blev støttet på straffelovens § 6.

Greve anfører endvidere, at "hvis en forbrydelse skulle have været fuldbyrdet i udlandet, må der antagelig kræves dobbelt strafbarhed, hvis der blot er tale om en forsøgshandling. Handlinger er jo kun strafbare som forsøg, hvis det tilsigtede ville være strafbart (jf. § 21 "udførelsen af en forbrydelse"). Hvis den fuldt udviklede handling ville være straffri, f.eks. fordi virkningen indtræder i et land, hvor virkningen ikke er strafbar, er "forsøgshandlingen" heller ikke strafbar, selv om den ville have været det, hvis virkningen indtrådte i Danmark. Det afgørende er det land, hvor fuldbyrdelsen skulle finde sted...".¹⁵ I den forbindelse nævner Greve to eksempler: 1) En dansk søster og hendes bror bestiller hér billet til Frankrig, hvor de vil bosætte sig, fordi blodskam mellem søskende er lovligt i Frankrig. 2) En dansker bestiller herhjemme feriebillet til Eritrea for bl.a. at tygge khat. I begge tilfælde anføres, at de nævnte personer ikke kan straffes for deres forberedelseshandlinger i Danmark. Greve synes i sådanne tilfælde at støtte straffriheden på manglende dansk materiel straffehjemmel (ud fra en fortolkning af straffelovens § 21) frem for på manglende dansk straffemyndighed.

10.3.3.5. Toftegaard Nielsen anfører i tilknytning til den ovenfor omtalte U 1998.877 H, at "muligvis har Højesteret ment, at det var afgørende, at forberedelseshandlingen i Danmark isoleret set var strafbar, muligvis at enhver forberedelseshandling skaber værneting efter § 6".¹⁶ Sammesteds anfører Toftegaard Nielsen, at den vide fortolkning medfører, at "en udlænding, der i Danmark foretager en forberedelseshandling til en handling, han senere fuldt lovligt vil foretage i sit hjemland, kan straffes, hvis den fuldbyrdede handling ville have været strafbar, hvis den blev foretaget i Danmark. Det er usandsynligt, at domstolene vil gå så vidt." Toftegaard Nielsen anfører i tilknytning hertil, at det er "problematisk at fortolke straffeloven således, at forsøgs- og medvirkenshandlinger, der alene vedrører fuldt lovlige "fuldbyrdelser" i udlandet, gøres strafbare efter § 6".

10.3.3.6. På baggrund af den omtalte litteratur må det konstateres, at spørgsmålet om grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til forsøgs- og medvirkenshandlinger

¹⁴ Greve, Det strafferetlige ansvar, 2. udgave (2004), s. 105.

¹⁵ Greve, Det strafferetlige ansvar, 2. udgave (2004), s. 116-117.

¹⁶ Toftegaard Nielsen, Strafferet I, Ansvar, 2. udgave (2004), s. 338.

foretaget i Danmark med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet er præget af uenighed.

10.3.4. Lovforarbejder

10.3.4.1. 2003-lovændringen om kvindelig omskæring

Spørgsmålet om muligheden for at straffe med hensyn til forsøgs- og medvirkenshandlinger med tilknytning til udlandet blev udtrykkelig omtalt i forarbejderne til den særlige jurisdiktionsbestemmelse i straffelovens § 7, stk. 3, ved tilfælde af kvindelig omskæring foretaget i udlandet, jf. lovforslag nr. L 183 (fremsat den 12. marts 2003).

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at det med bestemmelsen afklares, at medvirken til kvindelig omskæring, der foretages i udlandet, vil kunne straffes her i landet i medfør af straffelovens § 23, uanset om medvirkenshandlingen er foretaget her i landet eller i udlandet.¹⁷

I bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1, anføres bl.a. følgende om rækkevidden af den særlige jurisdiktionsbestemmelse i § 7, stk. 3, i forhold til medvirken:

”Med den foreslåede bestemmelse vil der være hjemmel til at straffe personer, som i udlandet medvirker til en omskæring, der foretages i et land, hvor omskæring ikke er strafbart, jf. straffelovens § 23.

Der vil endvidere efter straffelovens § 6 (territorialprincippet) være hjemmel til at straffe medvirkenshandlinger, som foretages her i landet, selv om omskæringen foretages i et land, hvor kvindelig omskæring ikke er strafbart – det kan navnlig være aktuelt i visse tilfælde, hvor herboende forældre her i landet træffer foranstaltninger til at få deres piger omskåret under ferieophold hos slægtninge mv. i hjemlandet.”¹⁸

Spørgsmålet om grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til forsøgs- og medvirkenshandlinger foretaget her i landet er omtalt i Jurisdiktionsudvalgets udtalelse om udkastet til ovennævnte lovforslag. I udtalelsen (medtaget som bilag 1 til lovforslaget) anføres om spørgsmålet bl.a. følgende (pkt. 6 a):

”Kan en strafbar forsøgs- eller medvirkenshandling stedfæstes til dansk område, må handlingen antages at være undergivet dansk straffemyndighed efter straffelovens § 6, i hvert fald hvis omskæringen også er strafbar i det land, hvor den skal foretages. Der kan herved henvises til U 1998.877 H [omtalt ovenfor under afsnit 10.3.2]....

¹⁷ Folketingstidende 2002/03, Tillæg A, s. 5529.

¹⁸ Folketingstidende 2002/03, Tillæg A, s. 5533.

Er omskæringen derimod straffri i det land, hvor den foretages, kan det ... give anledning til tvivl, om forsøgs- eller medvirkenshandlinger foretaget her i landet kan anses for omfattet af dansk straffemyndighed, så længe kravet om dobbelt strafbarhed gælder. Jurisdiktionsudvalget kan tiltræde, at en sådan forsøgs- eller medvirkenshandling vil være undergivet dansk straffemyndighed, hvis kravet om dobbelt strafbarhed i forhold til selve omskæringen ophæves. Spørgsmålet er alene, om hjemmelsgrundlaget i denne situation skal søges i straffelovens § 6 eller i § 7. Efter Jurisdiktionsudvalgets opfattelse vil grundlaget for dansk straffemyndighed i en sådan situation også være straffelovens § 6.”

I udtalelsen er i øvrigt anført følgende (pkt. 9):

”Det skal fremhæves, at der efter Jurisdiktionsudvalgets opfattelse er tale om en midlertidig løsning, der har til formål allerede nu at sikre dansk straffemyndighed i forhold til kvindelig omskæring, uanset hvor den er blevet foretaget.

Forslaget berører en række centrale jurisdiktionsprincipper. Som det er anført flere steder i udtalelsen, er der tale om spørgsmål, som udvalget mere indgående vil behandle i sit kommende arbejde. Det skal derfor fremhæves, at den her foreslåede isolerede ændring af jurisdiktionsbestemmelserne må forventes at blive ”brudt op” og indarbejdet i de forslag til mere generelle jurisdiktionsløsninger, som udvalget på et senere tidspunkt vil fremkomme med.”

Der henvises i øvrigt til afsnit 5.1.3 ovenfor, hvor lovforslaget er nærmere omtalt.

10.3.4.2. Andre lovforarbejder

Danmark har i de senere år ratificeret en række internationale konventioner mv. om bl.a. pligt til at have straffemyndighed i forhold til (visse) forsøgs- og medvirkenshandlinger. I bemærkningerne til de love, der er gennemført med henblik på at muliggøre dansk ratifikation, er bl.a. redegjort for reglerne om dansk straffemyndighed, herunder i forhold til forsøgs- og medvirkenshandlinger.

Som eksempel kan nævnes lovforslag nr. L 35 (fremsat den 13. december 2001) vedrørende dansk gennemførelse af bl.a. FN-konventionen af 9. december 1999 til bekæmpelse af finansiering af terrorisme. I lovforslagets bemærkninger er bl.a. anført følgende:

”I straffelovens § 6, nr. 1, kan der ikke indlægges et krav om, at hele den kriminelle virksomhed er foretaget i den danske stat, for at der er dansk straffemyndighed. Når blot en del af virksomheden er foretaget her i landet, må forholdet antages at være undergivet dansk straffemyndighed efter denne bestemmelse ...”¹⁹

Tilsvarende er anført i bemærkningerne til lovforslag nr. L 129 (fremsat den 6. december 2000) vedrørende dansk gennemførelse af bl.a. FN-konventionen af 15. december

¹⁹ Folketingstidende 2001/02 (2. samling), Tillæg A, s. 829.

1997 til bekæmpelse af terrorbombninger,²⁰ og i bemærkningerne til lovforslag nr. L 15 (fremsat den 6. oktober 1999) vedrørende dansk gennemførelse af bl.a. EU-bestikkelseskonventionen.²¹

Som et yderligere eksempel kan nævnes lovforslag nr. L 118 (fremsat den 26. februar 2002), der bl.a. tog sigte på at gøre det muligt for Danmark at medvirke til vedtagelse af EU-rammeafgørelsen om menneskesmugling.²² I bemærkningerne er bl.a. anført følgende:

”Dansk straffemyndighed omfatter bl.a. handlinger foretaget i den danske stat, jf. straffelovens § 6, nr. 1, (territorialitetsprincippet). Det er også tilfældet, når blot en del af virksomheden er foretaget her i landet ...”²³

Med de omtalte lovbemærkninger er det forudsat, at straffelovens § 6 kan skabe dansk straffemyndighed, når blot en del af den strafbare virksomhed er foretaget i Danmark.

²⁰ Folketingstidende 2000/01, Tillæg A, s. 2890.

²¹ Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, s. 227.

²² Rådets rammeafgørelse af 28. november 2002 (2002/946/RIA) om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold.

²³ Folketingstidende 2001/02 (2. samling), Tillæg A, s. 2942.

Kapitel 11. Straffemyndighed i forhold til internettet

11.1. Rækkevidden af territorial- og virkningsprincippet

11.1.1. Problemstilling

Som omtalt ovenfor under afsnit 4.1 følger det af straffelovens § 6, at der er dansk straffemyndighed i forhold til handlinger, som er foretaget på dansk territorium. Territorialprincippet udvides med virkningsprincippet, jf. straffelovens § 9, hvorefter en handling, hvis strafbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet følge, tillige skal betragtes som foretaget, hvor virkningen er indtrådt eller er tilsigtet at skulle indtræde, jf. nærmere ovenfor under afsnit 4.2.

Af afgørende betydning for, om der er dansk straffemyndighed i medfør af § 6, eventuelt jf. § 9, er dermed spørgsmålet om den nærmere *lokalisering* af lovovertrædelsen.

Straffeloven indeholder ikke bestemmelser, der regulerer, hvor en forbrydelse skal lokaliseres. Efter forarbejderne til § 6, nr. 1, er det afgørende, hvor den pågældende handling er foretaget – det vil sige, hvor gerningsmanden har handlet.¹ Som oftest giver det ikke anledning til vanskeligheder at fastlægge, hvor en handling er begået.

Visse former for forbrydelser kan imidlertid være vanskeligere at lokalisere. Dette gælder navnlig forbrydelser, der foretages ved brug af IT-teknologi, og forbrydelser, der udløser et strafansvar for en juridisk person. Førstnævnte problemstilling omtales nærmere i dette kapitel, mens sidstnævnte problemstilling er omtalt nedenfor i kapitel 12. Der henvises i øvrigt også til afsnit 4.3 ovenfor om lokaliseringsspørgsmålet.

Spørgsmålet om lokalisering af en lovovertrædelse, der er begået ved hjælp af IT-teknologi, har i den juridiske litteratur navnlig givet anledning til overvejelser i forhold til lovovertrædelser foretaget gennem internettet.

Spørgsmålet om lokalisering af lovovertrædelser foretaget gennem internettet er selv sagt ikke omtalt i forarbejderne til straffelovens jurisdiktionsbestemmelser, der i det væsentlige går tilbage til straffeloven fra 1930. Der foreligger heller ikke trykt retspraksis, der tager stilling til lokalisering af en forbrydelse i disse situationer.

¹ Betænkning 1923, sp. 14.

11.1.2. Kort om internettet

Internettet kan generelt beskrives som et globalt netværk af sammenkoblede datanetværk, der kommunikerer sammen ved hjælp af et fælles sprog (de såkaldte TCP/IP-protokoller).²

Internettets forskellige operatører kan opdeles i *brugere* og *internetudbydere*. Sidstnævnte gruppe kan endvidere opdeles i følgende aktører:³

- 1) *content providers*, der tilvejebringer den information, der er tilgængelig på internettet;
- 2) *hosts*, der (normalt mod betaling) bl.a. stiller serverplads til rådighed for content providernes information eller stiller nyhedsgrupper til rådighed for sine brugere; og
- 3) *access providers*, der fungerer som bindeled mellem brugere, content providers og hosts, og som i den egenskab giver brugere og content providers adgang til gennem hosts at benytte internettet til tilgængeliggørelse af information, informations-søgning, mails, chat, netbank, e-handel, IP-telefoni mv. Det er ikke unormalt, at en internetudbyder optræder både som access provider og som host og til tider også som content provider.

I denne betænkning forstås ved det forhold, at en person ”er på nettet”, at vedkommende fra sin computer, mobiltelefon, PDA’er eller anden brugerterminal gennem en access provider og en server hos en host har adgang til de forskellige datanetværk, der indgår i internettet. Endvidere forstås ved det forhold, at en person ”lægger noget ud på nettet”, at vedkommende uploader materiale til en host og dermed gør materialet alment tilgængeligt for internettets brugere, der kan benytte materialet gratis eller mod betaling, herunder ved at downloade materialet til deres egne computere mv.

Det bemærkes, at det med ovennævnte forståelse af internettet ikke tilsigtes at fremkomme med en definition af internettet, der i enhver sammenhæng er dækkende for en

² Der henvises navnlig til Kasper Heine m.fl.: InternetJura, 2. udgave (2002), s. 28, og Blume m.fl.: IT-retlige emner (1998), s. 237.

³ Blume m.fl., a.st., s. 301, og Kasper Heine m.fl., a.st., 1. udgave (1997), s. 304. I 2. udgaven af sidstnævnte værk, s. 476, anvendes til dels en anden terminologi, der dog indholdsmæssigt ikke ses at adskille sig fra det anførte på en i denne sammenhæng relevant måde. Samme opdeling som hos Blume m.fl. er bl.a. fulgt i betænkning nr. 1377/1999 om børnepornografi og IT-efterforskning, der er nærmere omtalt nedenfor under afsnit 11.1.3.

beskrivelse af de forskellige retlige problemstillinger, der er knyttet til aktiviteter foretaget gennem internettet. Den anførte forståelse udgør således alene udgangspunktet for de nærmere overvejelser om grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til lovovertrædelser foretaget gennem internettet.

11.1.3. Brydesholt-udvalget

11.1.3.1. Justitsministeriets udvalg om økonomisk kriminalitet og datakriminalitet (det såkaldte Brydesholt-udvalg) afgav i 1999 betænkning nr. 1377/1999 om børnepornografi og IT-efterforskning. I betænkningen har udvalget bl.a. overvejet de gældende regler om straffemyndighed, herunder i forhold til forbrydelser, der begås ved hjælp af internettet.

I betænkningen bemærker Brydesholt-udvalget, at der med etableringen af "cyber-space" i strafferetlig henseende er skabt nye muligheder for at begå forbrydelser, der uden bistand fra andre personer indtræder et andet sted end dér, hvor gerningsmanden befinder sig, og at det i forhold til disse forbrydelser kan være vanskeligt at fastlægge såvel handlingsstedet som virkningsstedet.

For så vidt angår de problemstillinger, som Brydesholt-udvalget særligt beskæftiger sig med i betænkningen (det vil sige børnepornografi) anføres bl.a. følgende:

"Udbredelse af børnepornografisk materiale via Internettet må utvivlsomt lokaliseres til det sted, hvor gerningsmanden opholder sig på det tidspunkt, hvor den pågældende lægger materialet ind på en webserver, der er forbundet med Internettet. En person, der i Danmark lægger børnepornografi ind på en webserver, vil således være undergivet dansk straffemyndighed efter straffelovens § 6, nr. 1, uanset om serveren befinder sig i udlandet, og uanset hvor i verden det pågældende materiale er tilgængeligt.

En sådan handling må imidlertid antages også at kunne lokaliseres til den server, som materialet lægges ind på, og hvorfra den videre udbredelse herefter sker. Lægger en person, der befinder sig i Tyskland, børnepornografi ind på sin hjemmeside, der betjenes via en server i Danmark, er stedet, hvor handlingen (d.v.s. udbredelsen) må anses for foretaget ikke blot Tyskland, men også Danmark. Forholdet er dermed undergivet dansk straffemyndighed i medfør af straffelovens § 6, nr. 1.

Er der ikke lagt særlige begrænsninger ind, er materialet i kraft af Internettets globale karakter tilgængeligt fra hele verden, og "virkningen" af handlingen kan således tænkes at indtræde i alle lande. Spørgsmålet er derfor, om handlingen i kraft af virkningsprincippet i § 9 tillige kan anses for foretaget i alle de lande, hvor materialet er tilgængeligt."⁴

⁴ Betænkning nr. 1377/1999, s. 27.

For så vidt angår rækkevidden af straffelovens § 9 i forhold til handlinger begået gennem internettet anfører Brydensholt-udvalget bl.a. følgende:

”[Det kan] ikke antages, at straffelovens § 9 uden videre omfatter det forhold, at en person i udlandet placerer materiale på en Internet-hjemmeside, der er tilgængelig for Internet-brugere i Danmark. At dette materiale er tilgængeligt her i landet kan således kun siges at være en følge af udbredelsen, hvis tilgængeliggørelsen på den udenlandske hjemmeside specifikt tager sigte på at nå brugere i Danmark (f.eks. gennem særlige foranstaltninger, der specielt retter sig imod de danske Internet-brugere). I sidstnævnte situation vil straffelovens § 6, nr. 1, som udgangspunkt være anvendelig.

En generel anvendelse af § 9 i disse tilfælde ville i øvrigt føre til en uacceptabel vidtgående jurisdiktion. Danmark ville i så fald have jurisdiktion i forhold til alle informationer på Internettet, som er tilgængelige i Danmark, og som er strafbare efter dansk ret. Tænker man sig tilsvarende regler i andre lande, ville det betyde, at en person, der her i landet f.eks. indlægger voksenpornografisk materiale på Internettet, ville kunne straffes i lande, hvor sådant materiale er strafbart, selv om den pågældende i øvrigt er uden indflydelse på, om nogen i det pågældende land skaffer sig adgang til materialet. Tilsvarende ville gælde for oplysninger, der efter dansk ret er lovlige, men som efter lovgivningen i visse lande er strafbare, f.eks. som blasfemi.

En så vidtgående jurisdiktion ville betyde, at personer, der lægger materiale ind på Internettet, forinden måtte foretage nærmere retlige undersøgelser for at sikre sig, at materialet er lovligt efter lovgivningen i alle de lande, hvor det er tilgængeligt for andre brugere af Internettet. Hvis man ønsker et globalt Internet, giver det ikke mening at stille et sådant uopfyldeligt krav til brugerne.”⁵

Sammenfattende finder Brydensholt-udvalget, at:

”det således [må] antages, at der er dansk straffemyndighed efter straffelovens § 6, nr. 1, i forhold til handlinger, der består i salg eller udbredelse af børnepornografi via Internettet, hvis salget eller udbredelsen har tilknytning til dansk område. Tilknytningen kan bestå i, at gerningsmanden har ophold i Danmark på handlingstidspunktet, eller i anvendelse af salgs- eller udbredelsesmidler, der befinder sig eller målrettet tager sigte på dansk område. Det er derimod ikke tilstrækkeligt til at anse udbredelse af materiale for foretaget indenlands, at brugere her i landet kan hente materialet ned fra servere, der er placeret i udlandet. ...

Det er udvalgets umiddelbare opfattelse, at den retstilstand, som de gældende jurisdiktionsbestemmelser må antages at indebære i forhold til salg og udbredelse af børnepornografi, er tilfredsstillende. Udvalget finder derfor ikke på det foreliggende grundlag behov for lovændringer på området.

Da retspraksis af betydning for de her behandlede spørgsmål imidlertid indtil nu har været sparsom, og da udviklingen hele tiden åbner nye tekniske muligheder, som stiller lovgivningen og retsanvendelsen over for nye udfordringer, kan det ikke udelukkes, at der i fremtiden kan forekomme tilfælde, der vil afsløre mangler ved de gældende jurisdiktionsregler. Der kan derfor være grund til løbende at følge udviklingen nøje for at sikre, at straffelovens reg-

⁵ Betænkning nr. 1377/1999, s. 28.

ler om straffemyndighed til stadighed er tidssvarende i forhold til den teknologiske udvikling.”⁶

11.1.3.2. Dele af betænkning nr. 1377/1999 blev gennemført ved lov nr. 441 af 31. maj 2000 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Forældelse, styrket indsats mod seksuelt misbrug af børn og unge samt IT-efterforskning). I bemærkningerne til lovforslag nr. L 281, der dannede grundlag for denne lovændring, har Justitsministeriet erklæret sig enig med Brydenscholt-udvalget i, at den retstilstand, som de gældende jurisdiktionsbestemmelser må antages at indebære i forhold til salg og udbredelse af børnepornografi, er tilfredsstillende, og at der på den baggrund ikke på det foreliggende grundlag er behov for lovændringer på området. Samtidig bemærkes, at man af de grunde, som Brydenscholt-udvalget har peget på, er enig i, at udviklingen løbende bør følges nøje for at sikre, at straffelovens regler om straffemyndighed til stadighed er tidssvarende.⁷

11.1.4. Straffelovrådet

Straffelovrådet har i betænkning nr. 1462/2005 behandlet spørgsmålet om kriminalisering af generelle opfordringer til selvmord mv. I betænkningen drøfter Straffelovrådet særligt de tilfælde, hvor information om metoder til at begå selvmord (”selvmordsopskrifter”) formidles gennem internettet. Straffelovrådet har i den forbindelse overvejet mulighederne for at pålægge formidleren (serverindehaveren mv.) strafansvar.

Som led i sine overvejelser kommer Straffelovrådet i betænkningen ind på spørgsmålet om dansk straffemyndighed og anfører herom bl.a.:

”Spørgsmålet om en videregående kriminalisering af uønskede ytringer, der f.eks. fremsættes eller formidles via internettet, kan rejse spørgsmål om straffemyndighed (jurisdiktion), bl.a. i tilfælde, hvor hverken hjemmesiden eller den pågældende opfordring har tilknytning til Danmark. Straffelovens bestemmelser om straffemyndighed behandles for tiden i Jurisdiktionsudvalget. Straffelovrådet har derfor fundet det rettest at afstå fra at gå ind i en nærmere vurdering af disse bestemmelser og begrænse behandlingen af dette emne til en kortfattet gennemgang af gældende ret.”⁸

I betænkningen gengives herefter i hovedtræk de synspunkter, der er anført af Brydenscholt-udvalget for så vidt angår spørgsmålet om straffemyndighed i forhold til for-

⁶ Betænkning nr. 1377/1999, s. 30-31.

⁷ Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, s. 8009.

⁸ Betænkning nr. 1462/2005, s. 11.

brydelser begået gennem internettet. Straffelovrådet anfører i tilknytning hertil følgende:

”Anvendelsen af internettet kan således rejse spørgsmål bl.a. om, hvorvidt dansk straffemyndighed omfatter og bør omfatte alle tilfælde, hvor det i Danmark er muligt via internettet at modtage materiale, der efter dansk ret er ulovligt, eller om dansk straffemyndighed bør være forbeholdt tilfælde, hvor der er visse særlige subjektive og objektive tilknytningsmomenter til Danmark, f.eks. at materialet er målrettet Danmark som modtagerland, eksempelvis ved udformning af en hjemmeside på dansk.”⁹

Som anført ovenfor afstod Straffelovrådet imidlertid fra at gå ind i en nærmere vurdering af spørgsmålet om dansk straffemyndighed under henvisning til, at dette spørgsmål blev behandlet af Jurisdiktionsudvalget.

11.1.5. Drøftelserne i den juridiske litteratur

11.1.5.1. I den juridiske litteratur har spørgsmålet om lokalisering af lovovertrædelser begået gennem internettet givet anledning til en række overvejelser. Spørgsmålet om straffemyndighed i disse situationer er udførligt omtalt hos Toftegaard Nielsen.¹⁰ Her sondres mellem de tilfælde, hvor internettet anvendes som middel til på afstand at foretage en handling, der er rettet mod et bestemt offer, og de tilfælde, hvor materiale gøres tilgængeligt for andre på internettet.

Hvis en person i udlandet gennem internettet har skaffet sig adgang til eksempelvis en bankkonto i Danmark og herfra overfører penge illegalt til sin egen konto, anføres det af Toftegaard Nielsen, at følgen givetvis er omfattet af straffelovens § 9. Tilsvarende kan ifølge Toftegaard Nielsen anføres, hvis en person fra udlandet sender en mail med en virus således, at denne indføres i modtagerens computer, når vedkommende åbner den, idet følgen i forhold til hærværk i så fald er omfattet af straffelovens § 9. Selv om afsendelsen kan ske således, at mailen med viruset fortsætter til de mailadresser, der er på modtagerens computer, og hvor gerningsmandens således ikke har mulighed for at vide, i hvilke lande computere angribes af viruset, anføres det, at det næppe er betænkeligt at anse betingelserne i straffelovens § 9 for opfyldt.

Toftegaard Nielsen behandler som en anden kategori de tilfælde, hvor gerningsmanden på en hjemmeside gør materiale tilgængeligt for andre, og hvor dette materiale kan være i strid med lovgivningen i (visse af) de lande, hvor materiale hentes ned af inter-

⁹ Betænkning nr. 1462/2005, s. 14.

¹⁰ Toftegaard Nielsen, Strafferet I, Ansvar, 2. udgave (2004), s. 335.

netbrugere. I en sådan situation, hvor eksempelvis børnepornografisk materiale gøres tilgængeligt på internettet, anfører Toftegaard Nielsen, at hensynene bag straffelovens § 9 taler for dansk straffemyndighed. Det anføres herved, at selv om en person, der i udlandet lægger materialet på en hjemmeside, ikke kan vide, om materialet bliver hentet ned af en internetbruger i Danmark, er formålet med hjemmesiden jo netop at gøre materialet tilgængeligt for andre. Territorialprincippet tager netop sigte på at give danske myndigheder mulighed for at straffe i sådanne tilfælde, hvor materiale, der er i strid med dansk lovgivning, udbredes her i landet.

Toftegaard Nielsen konkluderer, at det imidlertid er urealistisk at hævde, at ethvert led på en hjemmeside skal opfylde lovgivningen i alle lande, og at der ikke er nogen sikker løsning på, hvordan de omtalte problemstillinger med straffemyndighed skal løses.

11.1.5.2. På linje med ovenstående anfører Greve,¹¹ at eksempelvis både Danmark og Spanien – som følge af ubiquitetsprincippet (virkningsprincippet) – kan anses som gerningssteder, hvis en hacker sidder i Danmark og skaffer sig adgang til en database i Spanien. Det anføres samtidig, at det derimod ikke har betydning, at kontakten mellem computeren i Danmark og computeren i Spanien er skabt gennem kabler, som ligger gravet ned i adskillige andre lande.

Greve anfører videre, at det af mange grunde ville være uhensigtsmæssigt, hvis virkningsprincippet førte til straffemyndighed i alle lande, hvor materiale på internettet er tilgængeligt.

Greve konkluderer, at udgangspunktet må være, at eksempelvis offentliggørelse af børnepornografisk materiale er foretaget på det sted, hvor gerningsmanden betjener sin computer, når materialet lægges ind. Hvis vedkommendes handling er målrettet mod et andet land, eksempelvis på den måde, at vedkommende bevidst lægger materialet ind på en server i et andet land eller retter informationen direkte til en person eller en gruppe i et andet land, er handlingen tillige foretaget dér, men bortset herfra antages handlingen alene at kunne anses for begået dér, hvor gerningsmanden handler, men ikke dér, hvor en anden person modtager informationen.

¹¹ Greve, Det strafferetlige ansvar, 2. udgave (2004), s. 103.

11.1.5.3. Søren Hjort Christiansen har i en afhandling om straffemyndighed i forhold til internettet¹² bl.a. behandlet den situation, hvor gerningsmanden gør materiale tilgængeligt på internettet ved at uploade materialet til en server. Det anføres, at dette kan være udtryk for en fuldbyrdende virkning, som indtræder på det sted, hvor serveren er placeret. Det anføres samtidig, at

”[dette] på ingen måde [er] det samme som, at tilgængeligheden også er en virkning på det sted, som brugeren i sidste ende kan downloade indholdet til, eksempelvis Danmark. Er indholdet eksempelvis downloadet til og dermed lagret i Danmark eller kommet til kundskab her, vil der være tale om en virkning her. Sådanne virkninger falder dog efter fuldbyrdelsen af gerningsindholdet og kan dermed som udgangspunkt ikke hjemle jurisdiktionskompetence efter virkningsprincippet.”¹³

Hjort Christiansen anfører videre, at

”[det] må fastholdes, at virkningsprincippet kun er anvendeligt, når den fuldbyrdende virkning indtræder på territoriet. At det udbredte materiale er tilgængeligt et sted, er ikke i sig selv en virkning dér [...], og dette ændres ikke af, at udbredelsen er rettet mod stedet.

Man kan tænke sig udbredelsen af ulovlige ytringer i strid med straffelovens § 266 b via en hjemmeside, som utvivlsomt er rettet mod et dansk publikum. I dette tilfælde fuldbyrdes gerningsindholdet der, hvor Internet-serveren står, ved at indholdet er tilgængeligt derfra, men denne fuldbyrdesvirkning indtræder på serveren, ikke i Danmark. En eventuel virkning i Danmark indtræder først ved, at indholdet downloades, kommer til kundskab og/eller krænker den forhånedes gruppe.”¹⁴

Sammesteds tager Hjort Christiansen i øvrigt afstand fra Brydensholt-udvalgets resultat, hvorefter dansk straffemyndighed støttes direkte på straffelovens § 6 (i stedet for § 9) bl.a. i den situation, hvor en person i Tyskland lægger børnepornografi ind på en hjemmeside, der betjenes gennem en server i Danmark. Mod resultatet anføres således følgende:

”Til støtte for [Brydensholt-udvalgets resultat] anføres UfR 1999.513 Ø. Her blev gerningsmandens køb fra udlandet af aktier i en dansk bank via en udenlandsk bank anset foretaget i Danmark uden henvisning til straffelovens § 9, til trods for at tiltalte ikke selv havde været i landet på tidspunkterne for hverken køb eller salg.

UfR 1999.513 Ø: En i udlandet bosat dansker blev dømt for insider handel med aktier. T havde fra Belgien telefonisk afgivet ordre til en bank i Schweiz om køb af aktier i et dansk selskab. Den schweiziske bank købte herefter aktierne på Københavns Fondsbørs via en dansk bank. Ad samme kanaler solgte T aktierne, efter kurserne var steget. Byret og Landsret fandt, at såvel køb som salg var foretaget af T i Danmark. Begrundelsen var, at der var tale om aktier i et dansk selskab tilhørende danske aktieejere, som blev handlet via en dansk bank i danske kro-

¹² Hjort Christiansen, Jurisdiktion og internet, Københavns Universitet, Kriminalistisk skriftserie nr. 11 (2001).

¹³ Hjort Christiansen, a.st., s. 62.

¹⁴ Hjort Christiansen, a.st., s. 63-64.

ner. Retten lagde vægt på, at købet hhv. salget først blev fuldbyrdet ved den danske banks modtagelse af betaling hhv. aktierne. Retten præciserede, at tilknytningen til Danmark ikke ændredes af, at T og dennes bankrådgiver befandt sig i udlandet, da de afgav købs- og salgsordrerne, da disse handlinger var forberedelseshandlinger.

Når retten i UfR 1999.513 Ø lægger vægt på handlens endelige gennemførelse, lægger den vægt på fuldbyrdesmomentet i værdipapirhandelslovens § 35, stk. 1, som T var tiltalt efter... At køb og salg bliver endeligt gennemført, er de *fuldbyrdende virkninger*, som fuldbyrder gerningsindholdet. Rettens bemærkninger må derfor forstås på den måde, at man betragter handlingen som foretaget i Danmark, fordi den fuldbyrdende virkning er indtrådt her i landet. I så fald synes der at mangle en henvisning til straffelovens § 9...”¹⁵

Hjort Christiansen tilføjer:

”På sin vis kan straffelovens § 9 – på samme måde som § 23 om medvirken – forstås således, at den efter sin formulering gør citering unødvendig... Uanset om § 9 citeres, så skal § 6 altid fortolkes i overensstemmelse med § 9. Dette kan forklare udeladelsen i UfR 1999.513 Ø ...

Ifølge [Brydensholt-udvalgets fortolkning af straffelovens § 6] skal forbrydelsen kunne straffes i server landet, fordi den fuldbyrdes dér. Men hvis gerningsindholdet ikke fuldbyrdes – eksempelvis fordi dataoverførslen afbrydes undervejs – kan man ikke straffe dette *forsøg* i server landet, da ingen af gerningsmandens handlinger kan anses foretaget dér. Resultatet er, at man vil udøve jurisdiktionskompetence over den fuldbyrdede forbrydelse, men ikke over forsøg, til trods for at gerningsmandens handlinger er nøjagtige de samme i begge tilfælde. I mange tilfælde ville man alligevel kunne ramme en forsøgshandling i udlandet under henvisning til, at gerningsmanden har tilsigtet en strafbar virkning dér, hvor serveren står. Men når fortolkningen alene hviler på *virksomhedsprincippet* [§ 6], findes dette alternativ ikke. ...

Det må tiltrædes, at uploadingen ... anses foretaget der, hvor Internet-serveren står, når fuldbyrdesvirkningen er indtrådt dér. Men jurisdiktionskompetencen må findes i virkningsprincippet [§ 9]...”¹⁶

Hjort Christiansen konkluderer, at en forbrydelse altid kan anses for foretaget dér, hvor gerningsmanden opholder sig fysisk, når han handler, jf. straffelovens § 6, nr. 1. Således kan gerningsmandens internet-relaterede kriminalitet altid anses for foretaget der, hvor han fysisk betjener sin computer. Herefter anføres følgende om virkningsprincippet (ubiquitetsprincippet) i straffelovens § 9:

”I overensstemmelse med det paradigma om geografisk nærhed mellem den fuldbyrdede virkning og det beskyttede retsgodes opholdssted, som er forudsat ved ubiquitetsprincippet, er det derfor min opfattelse, at folkerettens tilknytningskrav bedre sikres ved at inddrage en ny faktor ved fortolkningen af ubiquitetsprincippet. Idéen er, at gerningsmandens handlinger også efter objektive kriterier skal være rettet mod territoriet, for at kunne anses foretaget dér. Kriterierne kan ikke opregnes udtømmende, da vurderingen må være konkret, men der kan eksempelvis ses på det sprog, ophavsmanden har benyttet sig af, eventuelle forsøg på adgangsbegrænsning og selve kommunikationens relevans for forskellige målgrupper på grund

¹⁵ Hjort Christiansen, a.st., s. 55.

¹⁶ Hjort Christiansen, a.st., s. 57.

af sit indhold. Det foreslåede nye kriterium og fortolkningen er inspireret af EF-domskonventionens art. 13, nr. 3.

Herefter kan en handling, som er foretaget fysisk uden for territoriet, kun anses for foretaget dér, hvis den fuldbyrdes der og efter en objektiv vurdering kan anses for rettet mod territoriet. Da straffelovens jurisdiktionsregler begrænses af folkeretten, jf. straffelovens § 12, er denne præciserende fortolkning også i overensstemmelse med straffelovens § 9.”¹⁷

Hjort Christiansens foreslåede nye kriterium og fortolkningen af straffelovens § 9 ses at være inspireret af EF-domskonventionens bestemmelser om jurisdiktionskompetence i bl.a. sager om forbrugerkontrakter, hvor der forud for indgåelse af kontrakten – eksempelvis gennem internettet – er fremsat særligt tilbud eller reklamering i den stat, hvor forbrugeren har bopæl (artikel 13, stk. 1, nr. 3).

EF-domskonventionen finder anvendelse i en række civile sager og regulerer således ikke spørgsmålet om jurisdiktionskompetence i straffesager. Der ses heller ikke at foreligge andre internationale konventioner mv., der regulerer dette spørgsmål.

11.1.5.4. Spørgsmålet om dansk straffemyndighed omtales endvidere kort af Helen Holdt og Thomas Riis,¹⁸ der bl.a. anfører følgende:

”Reglerne i str. §§ 6-8 betyder, at en Internetbruger, der har foretaget sine dispositioner over Internettet i Danmark, er underlagt dansk straffelov. Tilsvarende gælder Internetudbyderen, der tilbyder tjenesten fra Danmark. Dette adskiller sig ikke fra faktiske forhold i den analoge verden, og både brugeren og Internetudbyderen har god mulighed for at sætte sig ind i de gældende regler, de herved er underlagt.

Folkerettens virkningsprincip er udtrykt i str. § 9 ...

Denne regel har stor betydning ved anvendelse af Internet. Mange handlinger foretaget på Internet kan have virkning i mange af de tilkoblede lande, idet Internet jo netop fungerer uafhængigt af territoriale grænser. Det kan sagtens tænkes, at det ikke var tilsigtet, at de pågældende handlinger skulle have en virkning i Danmark, hvorved straffelovens § 9 kan få en uheldig konsekvens for Internetbrugere i andre lande.”¹⁹

Helen Holdt og Thomas Riis drøfter herefter spørgsmålet om, hvem der (materielt) kan pådrage sig strafansvar for lovovertrædelser foretaget gennem internettet (brugere,

¹⁷ Hjort Christiansen, a.st., s. 88-89. I samme retning Kasper Heine m.fl.: InternetJura, 2. udgave (2002), s. 609.

¹⁸ Blume m.fl., IT-retlige emner (1998), s. 275.

¹⁹ Tilsvarende er anført i Kasper Heine m.fl.: InternetJura, 1. udgave (1997), s. 368. I 2. udgaven, s. 602, anføres om spørgsmålet bl.a., at virkningsprincippet giver dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor en person fra udlandet afsender en ærekrænkende mail til en person her i landet. Det tilføjes imidlertid med henvisning til U 1999.513 Ø, at det ofte kan give anledning til tvivl, om straffemyndighed fastslås efter territorialprincippet (§ 6) eller virkningsprincippet (§ 9). Spørgsmålet følges ikke nærmere a.st.

content providere, hosts og access providere).²⁰ Forfatterne kommer ikke i den forbindelse nærmere ind på spørgsmålet om grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til ulovlige handlinger foretaget gennem internettet, herunder spørgsmålet om, hvor sådanne handlinger skal lokaliseres.

11.1.5.5. Lignende synspunkter, som er kommet til udtryk i den hjemlige litteratur for så vidt angår spørgsmålet om straffemyndighed i forhold til forbrydelser begået gennem internettet, er fremført i den udenlandske litteratur, hvor det antages, at virkningsprincippet må fortolkes snævert, således at princippet alene kan hjemle straffemyndighed i forhold til sådanne virkninger, der er en del af gerningsindholdet.²¹

Sammensteds nævnes, at eksempelvis udbredelse af børneporno på internettet ikke har *virkning* i modtagerlandene (det vil sige en ydre effekt), der kan adskilles fra udbredelsen, som udgør selve den strafbare handling. Det anføres, at der derimod må foretages en subjektiv fortolkning af virkningsprincippet, således at der alene foreligger straffemyndighed i tilfælde, hvor gerningsmanden har tilsigtet en virkning af sin handling i det pågældende land. Det nævnes endvidere, at der alternativt kan lægges vægt på objektive omstændigheder i forbindelse med vurderingen af handlingens tilknytning til det pågældende land, herunder om hjemmesiden er affattet på det pågældende lands sprog.

11.2. Straffemyndighed på andet grundlag

I tilfælde, hvor en lovovertrædelse foretaget gennem internettet efter det ovenfor anførte *ikke* kan lokaliseres til Danmark i kraft af territorialprincippet eller virkningsprincippet, jf. straffelovens § 6 og § 9, vil grundlaget for dansk straffemyndighed i stedet skulle søges i straffelovens § 7 eller § 8.

Efter omstændighederne vil der således eksempelvis kunne ske retsforfølgning ved danske domstole på grundlag af straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, hvis en dansk statsborger fra en computer i Tyskland sender en mail med et ærekrænkende indhold (straffelovens § 267) til en modtagers mailpostkasse i Frankrig forudsat, at forholdet også er strafbart efter tysk eller fransk ret.

²⁰ Blume m.fl., IT-retlige emner (1998), s. 299.

²¹ Karin Cornils, NTFK 1999.194.

Også straffelovens § 8 vil kunne give dansk straffemyndighed i forhold til strafbare handlinger begået i udlandet gennem internettet, selv om den praktiske betydning af flere af denne bestemmelses meget forskelligartede jurisdiktionsmuligheder må antages at være mindre relevant i forhold til dette kriminalitetsområde. Straffelovens § 8 vil dog eksempelvis kunne tænkes at udgøre (eneste) hjemmel for dansk straffemyndighed i en situation, hvor en udlænding fra en computer mv. uden for Danmark gennem internettet sender en mail til en udenlandsk efterretningstjeneste, hvori vedkommende videregiver fortrolige oplysninger om danske statsinteresser (straffelovens § 107), jf. herved straffelovens § 8, nr. 1.

Fælles for mulighederne for at have straffemyndighed efter straffelovens § 7 og § 8 er, at der skal være tale om handlinger foretaget *uden for den danske stat*. Der skal således i forhold til straffelovens § 7 og § 8 foretages en lokalisering af de pågældende handlinger til et eller flere bestemte lande uden for Danmark (eller et område uden for folkeretligt anerkendt statsområde), herunder bl.a. med henblik på at kunne efterprøve kravet om dobbelt strafbarhed, jf. § 7, stk. 1, nr. 2, og § 8, nr. 6.

Denne lokalisering af en handling og dennes virkning til bestemte lande uden for Danmark skal ske ud fra samme principper, som gælder i forhold til lokalisering af en handling og virkning til Danmark. Fastlæggelsen af, i hvilket land handling og virkning indtræder, vil således bl.a. skulle ske med udgangspunkt i straffelovens § 9 om virkningsprincippet.

Anvendelsen af straffelovens § 7 og § 8 i forhold til strafbare handlinger foretaget gennem internettet adskiller sig i øvrigt ikke fra anvendelsen af de pågældende bestemmelser i forhold til andre strafbare handlinger, og der henvises herom til kapitel 5 og 6 ovenfor.

Kapitel 12. Straffemyndighed i forhold til juridiske personer

12.1. Indledende bemærkninger

De generelle betingelser for at pålægge juridiske personer (selskaber mv.) strafansvar er indeholdt i straffelovens 5. kapitel.

Efter straffelovens § 27, stk. 1, forudsætter strafansvar for en juridisk person, at der inden for den juridiske persons virksomhed er begået en overtrædelse, som kan tilregnes en eller flere personer knyttet til den juridiske person, eller som kan tilregnes den juridiske person som sådan.

Strafansvar for en juridisk person forudsætter endvidere, at der i den enkelte lov er særlig hjemmel herfor, jf. straffelovens § 25. En sådan hjemmel findes bl.a. i straffelovens § 306, hvorefter der kan pålægges juridiske personer strafansvar for overtrædelse af straffeloven. En lang række særlove indeholder en tilsvarende bestemmelse.

Retsforfølgning af juridiske personer forudsætter herudover – ligesom strafansvar for fysiske personer – at der er dansk straffemyndighed i forhold til de lovovertrædelser, der kan føre til strafansvar. Spørgsmålet om dansk straffemyndighed i forhold til juridiske personer skal afgøres efter de samme regler, som gælder for straffemyndighed i forhold til fysiske personer, jf. straffelovens §§ 6-9 og gennemgangen af dette regelsæt ovenfor i kapitel 4-6.

Grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til juridiske personer afhænger således som udgangspunkt af, hvor den lovovertrædelse, der begrunder selskabsansvaret, skal *lokaliseres*.

Som omtalt ovenfor i afsnit 4.3 kan der (bl.a.) i forhold til juridiske personer opstå tvivlsspørgsmål om den nærmere lokalisering af gerningsstedet for den lovovertrædelse, der danner grundlag for at pålægge den juridiske person strafansvar. Disse tvivlsspørgsmål er beskrevet nærmere nedenfor.

Beskrivelsen i det følgende angår grundlaget for at retsforfølge en juridisk person som sådan ved danske domstole. Jurisdiktionsgrundlaget i forhold til (en sideløbende) retsforfølgning her i landet med henblik på (også) at pålægge den juridiske persons ansatte mv. strafansvar for den handling, som udløser selskabsansvaret, omtales kun i det omfang, der særligt er anledning hertil.

12.2. Betænkning nr. 1289/1995

Bestemmelserne i straffelovens 5. kapitel om strafansvar for juridiske personer bygger på Straffelovrådets betænkning nr. 1289/1995 om juridiske personers bødeansvar.

I betænkningen fremgår i forhold til spørgsmålet om fastlæggelse af gerningssted følgende:

”Efter [U 1987.705 V og U 1995.9 H, omtalt nedenfor under afsnit 12.3] kan det konstateres, at gerningsstedet for en selskabsovertrædelse er dér, hvor den ansatte begår den handling eller undladelse, der udløser selskabsansvaret. De refererede domme angår objektivt driftsherreansvar, hvor der ikke beviseligt forelå tilregneligt forhold, der kunne stedfæstes til hjemstedet.

Hvis selskabsovertrædelsen udløses af et tilregneligt forhold, der i stedlig henseende kan henføres til selskabets hjemsted, f.eks. tilfælde, hvor mangelfuld eller urigtig instruktion har ført til, at ansatte begår en overtrædelse uden for selskabets hjemsted, kan der rejses spørgsmål om, hvorvidt selskabsovertrædelsen også i sådanne tilfælde skal anses for begået på det sted, hvor den ansatte begår overtrædelsen, eller om selskabsovertrædelsen må lokaliseres til hjemstedet. ...

Gode grunde, herunder hensynet til en ensartet regel, der finder anvendelse ved selskabsovertrædelser, uanset hvordan overtrædelsen nærmere er begået, kunne tale for at vælge det sted, hvor gerningsindholdet realiseres, som gerningssted. I modsat fald vil det f.eks. kunne blive vanskeligt at afgøre, hvor en selskabsovertrædelse skal anses for begået, hvis overtrædelsen skyldes flere fejl, der er begået forskellige steder, f.eks. tilfælde hvor en selskabsovertrædelse må tilskrives mangelfuld instruktion på hjemstedet i kombination med uforsigtighed udvist af en ansat på ”gerningsstedet”. På den anden side kan en sådan regel være betænkelig, hvis den afskærer dansk jurisdiktion over for et selskab her i landet i tilfælde, hvor der påviseligt foreligger fejl begået på dansk område. En løsning, der sikrer dansk jurisdiktion i denne type sager, opnås, hvis såvel selskabets hjemsted som det sted, hvor overtrædelsen manifesterer sig, anses som gerningssted.”¹

12.3. Retspraksis

Der foreligger kun få trykte afgørelser, hvor spørgsmålet om dansk straffemyndighed i forhold til selskabsovertrædelser har været særskilt behandlet.

Fra retspraksis kan nævnes følgende:

U 1987.705 V. På et tysk indregistreret skib var der på dansk søterritorium udskænket spiritus til en 15-årig. Der blev rejst tiltale mod den pågældende tjener og mod det tyske rederi – sidstnævnte for overtrædelse af de dagældende bestemmelser i restaurationsloven om objektivt restauratøransvar (driftsherreansvar). Landsretten stadfæstede byrettens afgørelse, hvori det var anført, at der var dansk straffemyndighed efter § 6, nr. 1, da udskænkningen skete på dansk søterritorium, og hvorefter betingelserne for at pålægge rederiet objektivt ansvar fand-

¹ Betænkning 1289/1995, s. 187.

tes at være opfyldt. Både tjenerens og rederiets overtrædelse blev således anset for begået i Danmark, selv om rederiet var tysk.

U 1995.9 H. En ansat i et dansk interessentskab havde i Holland overtrådt køre- og hviletidsreglerne. Interessentskabet blev tiltalt under henvisning til arbejdsgiverens objektive strafansvar for sådanne overtrædelser (driftsherreansvar). I byretten blev interessentskabet (og den ansatte) dømt. Interessentskabet ankede til landsretten. Under anken blev tiltalen ændret til at angå interessenterne personligt. Landsretten fandt, at tiltalen i forhold til jurisdiktionsspørgsmålet vedrørte handlinger, der var foretaget uden for den danske stat, og i forhold til hvilke der var straffemyndighed i medfør af straffelovens § 8, nr. 2. De tiltalte blev herefter idømt bødestraf for overtrædelsen. Højesteret stadfæstede landsrettens afgørelse. Dommen er også omtalt ovenfor under afsnit 5.4.2.2 om særlovgivningens gyldighedsområde.

12.4. Den juridiske litteratur

Spørgsmålet om lokalisering af gerningsstedet for en lovovertrædelse, der er begået inden for rammerne af en juridisk person, er omtalt enkelte steder i den juridiske litteratur.

Toftegaard Nielsen anfører om spørgsmålet, at gerningsstedet er dér, hvor overtrædelsen finder sted, hvis ansvaret alene støttes på den menige ansattes overtrædelse. Støttes ansvaret derimod alene eller tillige på ledelsesfejl, vil selskabets hjemsted ofte (eventuelt yderligere) være gerningssted. Det anføres videre, at der i tilfælde, hvor ansvaret for den juridiske person hviler på bestemmelser om objektivt ansvar, alene vil være gerningssted dér, hvor den ansatte har overtrådt reglerne.²

På linje hermed anfører Greve – under henvisning til Straffelovrådets betænkning fra 1995 – at det afgørende gerningssted er det sted, hvor den ansatte, som udfører den kriminelle handling, befandt sig på det pågældende tidspunkt. Hvis det strafbare forhold har karakter af en undladelse, er det afgørende ifølge Greve, hvor den påbudte handling skulle have fundet sted. Hvis ansvaret skyldes svigt i virksomheden som sådan – eksempelvis manglende instruktion af medarbejdere – kan virksomhedens sæde formentlig også betragtes som gerningssted.³

² Toftegaard Nielsen, Strafferet I, Ansvar, 2. udgave (2004), s. 334.

³ Greve, Det strafferetlige ansvar, 2. udgave (2004), s. 104.

12.5. Nærmere om lokalisering af gerningsstedet

12.5.1. Afgrænsning af problemstillingen

Ved den nærmere fastlæggelse af gerningsstedet for en lovovertrædelse, der er begået inden for rammerne af en juridisk person, kan der sondres mellem situationer, hvor lovovertrædelsen stedligt har tilknytning til både udlandet og Danmark (afsnit 12.5.2), og situationer, hvor lovovertrædelsen stedligt kun har tilknytning til udlandet (afsnit 12.5.3).

En tredje tilfældegruppe udgøres af de situationer, hvor lovovertrædelsen stedligt kun har tilknytning til Danmark. Denne tilfældegruppe rejser imidlertid ikke særlige jurisdiktionsspørgsmål, men alene spørgsmål om rette (dansk) værneting. Dette værnetingsspørgsmål falder imidlertid uden for udvalgets kommissorium og vil således ikke blive behandlet særskilt nedenfor.

12.5.2. Stedlig tilknytning til både udlandet og Danmark

Afsnit 12.5.2.1 og 12.5.2.2 nedenfor omhandler lokalisering af lovovertrædelser, hvor et selskabsansvar udløses af handlinger foretaget i et andet land end dér, hvor den juridiske person har hjemsted. Overvejelserne angår alene lokalisering af *handlinger*, mens lokalisering af *undladelser* behandles nedenfor under afsnit 12.5.2.3.

12.5.2.1. Hjemsted i udlandet – kun handlinger i Danmark

For så vidt angår de situationer, hvor en lovovertrædelse stedligt har tilknytning til både udlandet og Danmark, tænkes der for det første på de tilfælde, hvor en ansat, en direktør eller et bestyrelsesmedlem mv. er knyttet til en juridisk person med hjemsted i udlandet.⁴

Et selskabsansvar kan i disse tilfælde tænkes udløst af, at den ansatte mv. her i landet foretager en handling, i forhold til hvilken der efter dansk ret er hjemmel til at pålægge juridiske personer strafansvar. Situationen kan også være den, at der her i landet er sket anonyme og/eller kumulerede fejl, der kan begrunde et sådant strafansvar.

⁴ Fastlæggelse af en juridisk persons hjemsted må ske på grundlag af de selskabsretlige regler herom.

I disse tilfælde kan lovovertrædelsen i forhold til den juridiske person (ligesom i forhold til den ansatte mv.) stedligt lokaliseres til Danmark, hvor handlingen faktisk foretages, og hvor lovovertrædelsen manifesterer sig.

Dansk straffemyndighed vil herefter følge af straffelovens § 6.

Det er i denne forbindelse uden betydning, om den ansvarsudløsende handling er begået her i landet under eksempelvis en sælgers forretningsrejse til Danmark, eller om handlingen eksempelvis er begået af en herboende underdirektør, der er fast tilknyttet den juridiske persons danske filial.⁵

Er situationen den, at handlingen er begået i udlandet med en indtrådt eller tilsigtet følge her i landet, vil dansk straffemyndighed efter omstændighederne kunne følge af straffelovens § 9 om virkningsprincippet.

12.5.2.2. Hjemsted i Danmark – kun handlinger i udlandet

I de tilfælde, hvor lovovertrædelsen i forhold til den juridiske person stedligt har tilknytning til både udlandet og Danmark, kan der også være tale om tilfælde, hvor en ansat mv. i udlandet foretager en handling, der efter dansk ret kan føre til et strafansvar for en juridisk person med hjemsted i Danmark. Situationen kan endvidere være den, at der i udlandet er sket anonyme og/eller kumulerede fejl, der kan begrunde et sådant selskabsansvar.

I disse tilfælde kan lovovertrædelsen stedligt lokaliseres til udlandet, hvor handlingen faktisk foretages, og hvor lovovertrædelsen umiddelbart manifesterer sig.

Grundlaget for dansk straffemyndighed vil herefter skulle søges i straffelovens § 7 og § 8.

Det er herved forudsat, at lovovertrædelsen ikke kan lokaliseres til Danmark i medfør af straffelovens § 9, og at den ansvarsudløsende handling således ikke har anden tilknytning til Danmark, end at handlingen er begået inden for rammerne af en juridisk person med hjemsted her i landet.

⁵ Hvis lovovertrædelsen alene skyldes handlinger begået her i landet af en ansat mv., der er tilknyttet den juridiske persons *datterselskab* med hovedsæde her i landet, har lovovertrædelsen i jurisdiktionsmæssig sammenhæng stedligt kun tilknytning til Danmark (og ikke tillige til moderselskabets hjemland). Denne situation rejser som anført ovenfor under afsnit 12.5.1 ikke særlige jurisdiktions-spørgsmål, men alene spørgsmål om rette (danske) værting.

12.5.2.3. Særligt om undladelser

Som anført ovenfor under afsnit 4.3 antages det, at dansk straffemyndighed efter § 6 (jf. § 9) bl.a. omfatter undladelser, når en handlepligt skulle have været opfyldt på dansk område, eller når den person, som handlepligten påhvilede, opholdt sig her i landet på tidspunktet, hvor handlepligten skulle have været opfyldt.

Som videre anført ovenfor under afsnit 12.3 er det i den juridiske litteratur lagt til grund, at undladelser også i forhold til juridiske personer kan lokaliseres til det sted, hvor den påbudte handling skulle have fundet sted.

Hverken retspraksis eller den juridiske litteratur ses udtrykkeligt at have taget endelig stilling til, om undladelser også kan lokaliseres til det sted, hvor den juridiske person har hjemsted.

12.5.2.4. Tillige eller udelukkende lokalisering til hjemstedslandet?

I de situationer, der er omtalt ovenfor under afsnit 12.5.2.1 og 12.5.2.2, er det forudsat, at den handling (herunder anonyme og/eller kumulerede fejl), der udløser selskabsansvaret, er foretaget i et andet land end det, hvor den juridiske person har hjemsted. Den ansvarsudløsende handling har således ikke anden tilknytning til ”hjemstedslandet”, end at handlingen er begået inden for rammerne af en juridisk person med hovedkontor netop dér.

I jurisdiktionsmæssig sammenhæng vil handlingen således som anført stedligt skulle lokaliseres til det land, hvor handlingen faktisk foretages, og hvor lovovertrædelsen umiddelbart manifesterer sig (”handlingslandet”). Handlingen vil endvidere i overensstemmelse med virkningsprincippet, jf. straffelovens § 9, som anført også kunne lokaliseres til det land, hvor en relevant følge indtræder (”virkningslandet”).

I de situationer, hvor et selskabsansvar udløses af, at der på den juridiske persons hjemsted (også) er sket ledelsesfejl eller anonyme og/eller kumulerede fejl mv., vil der imidlertid kunne rejses spørgsmål om *tillige* at lokalisere lovovertrædelsen til hjemstedslandet. Der vil endvidere kunne rejses spørgsmål om at anse hjemstedslandet som *eneste* gerningsland, jf. også Straffelovrådet i betænkning nr. 1289/1995, side 187 (citeret ovenfor under afsnit 12.2).

Hverken retspraksis eller den juridiske litteratur ses at have taget endelig stilling hertil.

12.5.2.5. Dobbelt strafbarhed

I det omfang dansk straffemyndighed kræver dobbelt strafbarhed (jf. straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2), forudsætter den juridiske persons strafansvar her i landet (ligesom strafansvar for en ansat mv.), at alle betingelser for at straffe den konkrete handling (undladelse) i udlandet er opfyldt, herunder den pågældende udenlandske lovgivnings krav til (graden af) tilregnelser, forældelse mv., jf. i øvrigt om dobbelt strafbarhedskravet ovenfor under afsnit 5.1.1.4.

Det er i den juridiske litteratur endvidere antaget, at dobbelt strafbarhedskravet bl.a. indebærer, at retsforfølgning her i landet af en juridisk person er betinget af, at lovgivningen i det pågældende land uden for Danmark hjemler strafansvar for juridiske personer. Hvis eksempelvis en ansat i et dansk andelsselskab begår en lovovertrædelse (som kan tilregnes selskabet efter straffelovens 5. kapitel) i et land, som ikke har mulighed for at straffe en sådan juridisk person, antages det således, at selskabet heller ikke kan pålægges straf her i landet.⁶

Den juridiske persons strafansvar forudsætter herudover (ligesom den ansattes strafansvar), at de pågældende handlinger mv. er omfattet af en dansk materiel straffebestemmelse med eksteritorial gyldighed, jf. nærmere ovenfor under afsnit 5.4 om danske straffebestemmelser gyldighedsområde.

12.5.3. Kun stedlig tilknytning til udlandet

En anden tilfældegruppe end de under afsnit 12.5.2 omtalte angår de situationer, hvor en handling (undladelse) er foretaget i udlandet af en ansat mv., som er knyttet til en juridisk person med hjemsted uden for Danmark, eller hvor der i udlandet er sket anonyme og/eller kumulerede fejl, som kan begrunde et strafansvar i forhold til en juridisk person med hjemsted i udlandet.

I sådanne situationer, hvor den ansvarsudløsende handling mv. stedligt kun har tilknytning til udlandet, skal lovovertrædelsen lokaliseres til udlandet. Det er herved forudsat, at lovovertrædelsen ikke kan lokaliseres til Danmark i medfør af straffelovens § 9 om virkningsprincippet.

⁶ Greve, Det strafferetlige ansvar, 2. udgave (2004), s. 115.

Grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til den juridiske person må herefter søges i straffelovens § 8. Straffelovens § 7 vil – modsat i de tilfælde, der er omtalt ovenfor under afsnit 12.5.2.2 – ikke kunne anvendes i forhold til en juridisk person, der har hjemsted uden for Danmark. Det er herved ikke tilstrækkeligt, at *den ansatte mv.* eventuelt er dansk statsborger eller har bopæl i Danmark. Det afgørende for anvendelsen af § 7 er således *den juridiske persons* hjemsted.

Det bemærkes, at straffelovens § 8, nr. 6, (om retsforfølgning efter afslag på udlevering) efter sit indhold ikke kan anvendes i forhold til retsforfølgning af juridiske personer.

Det bemærkes i øvrigt, at den i udlandet hjemmehørende juridiske persons strafansvar her i landet for handlinger mv. foretaget i udlandet forudsætter, at de pågældende handlinger mv. er omfattet af en dansk materiel straffebestemmelse med eksterritorial gyldighed, jf. tilsvarende ovenfor under afsnit 12.5.2.2 om ansvar for udlandshandlinger i de tilfælde, hvor den juridiske person er hjemmehørende her i landet.

Kapitel 13. Folkeretlige rammer for straffemyndighed

13.1. Straffelovens § 12

13.1.1. Straffelovens § 12 har følgende ordlyd:

”§ 12. Anvendelsen af reglerne i §§ 6-8 begrænses ved de i folkeretten anerkendte undtagelser.”

Bestemmelsen fastslår, at straffelovens §§ 6-8 kun kommer til anvendelse i det omfang, dette ikke strider mod folkeretten. Den straffemyndighed, der måtte følge af bestemmelserne i §§ 6-8, kan således kun udnyttes til at gennemføre en straffesag ved en dansk domstol, hvis det i det konkrete tilfælde kan ske med respekt af de folkeretlige regler på området, der til enhver tid måtte være gældende. Dette antages at være en henvisning til både de jurisdiktionsmæssige begrænsninger, der er hjemlet i den almindelige folkeret, og i traktatmæssige undtagelser til staternes straffemyndighed.¹

13.1.2. Straffelovens § 12 fik sin ordlyd med straffeloven af 1930. Lovforslaget, der dannede grundlag for straffeloven af 1930, indeholdt ikke nærmere oplysninger om, hvilke folkeretlige undtagelser § 12 sigter til. Derimod er der enkelte steder i de tre betænkninger, der lå forud for lovforslaget, angivet visse bemærkninger, der kan bidrage til belysningen af bestemmelsens rækkevidde, jf. nedenfor.

Uanset de forklarende bemærkninger i betænkningerne er det imidlertid næppe muligt i alle tilfælde præcist at afgrænse de folkeretlige rammer, der i kraft af § 12 opstilles for udstrækningen af dansk straffemyndighed.

Mens eksempelvis reglerne om diplomatisk immunitet (jf. herved Wienerkonventionen af 18. april 1961 om diplomatiske forbindelser) er forholdsvis præcise, jf. nedenfor, vil en række andre folkeretlige normer af betydning for udøvelse af dansk straffemyndighed vanskeligt kunne fastlægges med en høj grad af klarhed. Det gælder bl.a. almene folkeretlige principper styrende for, hvornår en stats straffemyndighed begrænses af suverænitetsbetragtninger og en anden stats stærkere interesse i at udøve straffemyndighed over et givent forhold.

¹ Betænkning 1923, sp. 20 og 26, og Hurwitz, Den Danske Kriminalret, Almindelig del, 4. udgave (1971), s. 113.

13.1.3. Der er såvel i praksis fra udenlandske og internationale domstole som i den folkeretlige litteratur² støtte for, at der i visse tilfælde bør udvises tilbageholdenhed ved interessesammenstød. Denne tilbageholdenhed karakteriseres i visse tilfælde som udtryk for en egentlig folkeretlig regel eller et jurisdiktionsprincip, der udspringer af almene suverænitetsbetragtninger, mens det i nogle retssystemer snarere baseres på politiske/diplomatiske hensyn til en sædvanebaseret, ikke strikt juridisk respekt ("comity") for en anden stats legitime interesse i eksklusivt at have straffemyndighed over et givent forhold.

Det folkeretlige grundlag for tilbageholdenhed er således ikke ganske præcist og har fundet forskellige udtryk i forskellige retssystemer, men hensynet er det samme: en antagelse af en pligt for stater til i deres samkvem at undgå handlinger, som kan opfattes som unødigt indgribende i en anden stats interessesfære. Vurderingen af, hvornår en stats myndigheder i henhold til folkeretten bør udvise tilbageholdenhed, vil bl.a. afhænge af et forholds konkrete omstændigheder og karakter, tilknytningen til Danmark og den anden stats interesse i, at der udvises tilbageholdenhed. Disse folkeretlige kriterier for tilbageholdenhed vil endvidere kunne ændre sig over tid og vil også være afhængig af andre staters praksis.

13.1.4. Det bemærkes, at straffelovens § 12 angiver, at *anvendelsen* af §§ 6-8 begrænses af de folkeretligt anerkendte undtagelser. Denne formulering afspejler, at folkeretten som udgangspunkt ikke angiver rammer for *indholdet* af jurisdiktionsbestemmelser, men alene forholder sig til, i hvilke tilfælde *håndhævelse* de pågældende jurisdiktionsbestemmelser er folkeretsstridig. Med straffelovens § 12 sikres således, at de danske myndigheder konkret kan vurdere, om en påtænkt retsforfølgning, der ellers ville være omfattet af dansk straffemyndighed, alligevel ikke bør gennemføres henset til folkeretten.

Uanset ordlyden af straffelovens § 12, der som anført alene henviser til straffelovens §§ 6-8, må det antages, at også straffelovens §§ 9-11 om virkningsprincippet, om muligheden for at fravige gerningsstedets straffemaksimum og om muligheden for at fravige grundsætningen om *ne bis in idem* mv. tilsvarende er begrænset af de folkeretlige regler, der til enhver tid måtte være gældende vedrørende disse forhold.

² Spierrmann, Moderne folkeret, 3. udgave (2006), s. 331.

13.1.5. Nedenfor omtales de folkeretlige rammer i forhold til de forskellige jurisdiktionsprincipper mv.

13.2. Territorialprincippet

Efter straffelovens § 6 udgør territorialprincippet (territorialitetsprincippet) udgangspunktet for dansk straffemyndighed, jf. nærmere ovenfor i kapitel 4.

Territorialprincippet bygger på et grundlæggende princip om staternes suverænitet. Det er således en grundlæggende regel i folkeretten, at hver stat er kompetent til at udøve myndighed, herunder myndighed til at retsforfølge handlinger, der har fundet sted på statens territorium, og at ingen stat uden samtykke kan udøve myndighed på nogen anden stats territorium.

Den danske territorialhøjhed begrænses navnlig af de folkeretlige regler om *immunitet*. I forarbejderne til straffelovens § 12 er herom anført følgende:

”Anvendelsen af de i §§ 7-9 [nu §§ 6-8] givne Regler vil kunne begrænses som Følge af folkeretlig anerkendte Regler. Dette er udtrykt i § 12, som sigter til Folkerettens til enhver Tid gældende Regler. Af folkeretlige Grunde er Personer, der har Exterritorialitetsret, saasom fremmede Statsoverhoveder og de her i Landet akkrediterede fremmede Gesandter og Gesandtskabernes Personalers samt endvidere fremmede Troppesafdelinger og fremmede Krigsskibe (og Krigsluftfartøjer), unddraget dansk Straffemyndighed.”³

Selv om der er tale om en handling, der som udgangspunkt er underlagt dansk straffemyndighed, kan straffemyndighed i medfør af straffelovens § 6, nr. 1, således være udelukket, hvis gerningsmanden i henhold til folkeretten er undergivet immunitet (eksterritorialitet).⁴

Den folkeretlige immunitet er relevant i flere henseender, navnlig i forhold til fremmede stater, diplomater og andre statsrepræsentanter samt internationale organisationer og disses embedsmænd.⁵

³ Betænkning 1917, s. 26, og betænkning 1923, sp. 26.

⁴ Udtrykket eksterritorialitet er her anvendt i en anden betydning end ovenfor under afsnit 5.4 om danske straffebestemmelseres gyldighedsområde (eksterritorialitet).

⁵ Spierrmann, *Moderne folkeret*, 3. udgave (2006), s. 305-306.

13.2.1. Statsimmunitet

Tidligere gik staternes praksis i retning af at acceptere et princip om generel immunitet for stater og statsorganer således, at den statslige immunitet var uindskrænket, og at en stat ikke uden eget samtykke kunne sagsøges ved en fremmed domstol.

I nyere tid har stadig flere stater (herunder Danmark) tilsluttet sig en restriktiv teori, hvorefter den statslige søgsmålsimmunitet kun omfatter tilfælde, hvor staten har handlet som udøver af statsmagt, mens søgsmålsimmuniteten ikke omfatter tilfælde, hvor staten har foretaget handlinger af privatretlig karakter, jf. eksempelvis U 1999.939 H og U 1992.453 H.⁶ Som en konsekvens af den restriktive teori må det antages, at eksempelvis erhvervsdrivende statsvirksomheder ikke er omfattet af den statslige immunitet.⁷

Rækkevidden af statsimmuniteten er flere gange søgt fastlagt i internationale konventioner. I Europarådets regi er udarbejdet konvention af 16. maj 1972 om statsimmunitet, og i FN-regi blev der den 4. december 2004 opnået enighed om en konvention om statsimmunitet. FN-konventionen, der blev undertegnet af Danmark den 19. september 2006, er endnu ikke trådt i kraft, men må i vidt omfang ses som en kodificering af folkeretlig sædvane. Begge konventioner bygger på et princip, hvorefter statsimmuniteten afgrænses i overensstemmelse med den restriktive teori.

13.2.2. Diplomater og andre statsrepræsentanters immunitet

En stats udsendte diplomater nyder immunitet over for retsforfølgning i modtagerstaten. Det er således et klassisk princip i folkeretten, at modtagerstaten ikke kan udøve jurisdiktion over en anden stats officielle udsendinge, selv om udsendingene befinder sig på modtagerstatens territorium.⁸

Baggrunden herfor er navnlig, at de udsendte diplomater kan udføre deres arbejde i fuld uafhængighed af modtagerstatens myndigheder.

De almindelig folkeretlige regler herom er kodificeret i Wienerkonventionen af 18. april 1961 om diplomatiske forbindelser. Ifølge konventionens artikel 31, stk. 1, nyder

⁶ Germer, Indledning til Folkeretten, 3. udgave (2004), s. 25 og 28.

⁷ Germer, a.st., 2. udgave (1996), s. 33.

⁸ Sørensen, Folkeret (1971), s. 81-82.

diplomater immunitet i sager, der henhører under statens strafferetspleje. Immuniteten er således ikke begrænset til at vedrøre embedshandlinger.⁹

Familiemedlemmer, der tilhører en diplomatisk repræsentants husstand, er omfattet af konventionens regler om immunitet, såfremt de ikke er statsborgere i modtagerstaten. Ligeledes nyder det administrative og tekniske personale immunitet, samt – for så vidt angår embedshandlinger – servicepersonale, eksempelvis chauffører, gartnere, rengøringspersonale mv. For de ansatte er det en forudsætning, at de er ansat af udsenderstaten og ikke direkte af ambassadøren.¹⁰

Immuniteten i forhold til modtagerstaten eksisterer i den periode, personen er udsendt, medmindre udsenderstaten udtrykkeligt giver afkald herpå, jf. Wienerkonventionens artikel 32, stk. 2.¹¹ Bortset herfra ophører immuniteten, når personen ikke længere varetager det pågældende hverv, idet diplomaten dog fortsat nyder immunitet i forhold til handlinger, der er udført som led i varetagelsen af personens officielle arbejdsopgaver i modtagerstaten, jf. konventionens artikel 39, stk. 2, 2. pkt.¹² Det antages således, at diplomaten efter stillingens ophør kan drages til ansvar for handlinger foretaget før eller under immunitetsperioden, hvis der ikke er tale om embedshandlinger.¹³

I lighed med diplomater nyder enkelte andre repræsentanter for staten immunitet og kan således ikke strafforfølges i udlandet i embedsperioden – heller ikke for private handlinger foretaget i egen interesse. Der er tale om en lille personkreds i al væsentlighed begrænset til statsoverhoveder og visse familiemedlemmer, regeringsledere (statsministre) og udenrigsministre samt muligvis enkelte andre ministre. Ved embedsperiodens udløb gælder som udgangspunkt, at immuniteten bevares i forhold til embedshandlinger, men ikke for så vidt angår private handlinger.¹⁴ Andre statsrepræsentanter nyder en vis grad af immunitet for visse handlinger foretaget i embeds medfør.

Konsuler (såvel udsendte som honorære) nyder også i et vist begrænset omfang immunitet, jf. Wienerkonventionen af 24. april 1963 om konsulære forbindelser.¹⁵ Begge

⁹ Spiermann, *Moderne folkeret*, 3. udgave (2006), s. 321.

¹⁰ Spiermann, a.st., s. 322.

¹¹ Germer, *Indledning til folkeretten*, 3. udgave (2004), s. 30.

¹² Germer, a.st., s. 31.

¹³ Hurwitz, *Den Danske Kriminalret*, Almindelig del, 4. udgave (1971), s. 112.

¹⁴ Spiermann, a.st., s. 322.

¹⁵ Konventionen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 67 af 8. marts 1972.

typer konsuler er søgsmåls- og eksekutionsimmune for deres embedshandlinger, og udsendte konsuler er endvidere i et vist omfang beskyttede mod anholdelse og retsforfølgning for private handlinger.¹⁶

13.2.3. Internationale organisationer

Internationale organisationer og dens ansatte nyder immunitet. Baggrunden herfor er, at organisationerne ikke har deres eget territorium, men er installeret og virker på en eller flere staters territorium. Dermed ville organisationen og dens ansatte som udgangspunkt være undergivet den pågældende stats territorialhøjhed, hvilket ville kunne give værtslandet en særlig indflydelse, som kunne være uacceptabel for organisationen som sådan og for organisationens øvrige medlemsstater.

Almindeligvis vedtages der i forbindelse med den traktat, hvorved organisationen oprettes, en multilateral aftale mellem alle deltagerstater specifikt om organisationens og dens ansattes privilegier og immuniteter. Denne aftale følges op af såkaldte værtskabsaftaler mellem organisationen og det land, hvor organisationen har hovedsæde, der under hensyntagen til de lokale forhold udbygger og supplerer den multilaterale immunitetsaftale.

Lovgrundlaget for at indrømme internationale organisationer immuniteter mv. findes for Danmarks vedkommende i lov nr. 567 af 30. november 1983 om rettigheder og privilegier for internationale organisationer mv.

13.2.4. Princippet om uskadelig passage

En stats højhedsret over søterritoriet begrænses af princippet om fremmede skibes ret til uskadelig passage gennem søterritoriet, når dette sker med skyldigt hensyn til kyststatens interesser.

Betænkningen fra 1912 indeholder følgende bemærkning om jurisdiktionskompetence i forhold til skibe, der passerer dansk farvand:

”Med Hensyn til Søterritoriet (er det) ret almindelig erkendt (skønt ikke uimodsiget) at Staten har en Straffemyndighed indbefattende Højhedsret over dette, men den sædvanlige Lære (opstillet således af institut de droit international i 1894) hævder dog med Hensyn til fremmede Fartøjer ”de passage” paa Søterritoriet, at Forbrydelser (crimes de délits) begaaede af Personer på Skibet mod Personer eller Ting på samme Skib, falde uden for Kyststatens Ju-

¹⁶ Spierrmann, Moderne folkeret, 3. udgave (2006), s. 326.

risdiktion, medmindre de krænke Kyststatens eller dens ikke til Skibets Mandskab eller Passagerer hørende Undersåtters (ressortissants) Rettigheder eller Interesser. For så vidt dette måtte være anerkendt Folkeret følger deraf en Begrænsning i Anvendelsen af § 6, Nr. 1.”¹⁷

Princippet om uskadelig passage er kommet til udtryk i artikel 27 i FN's Havretskonvention, hvoraf det følger, at kyststatens straffemyndighed ikke bør udøves i forbindelse med forbrydelser om bord på fremmede skibe, der passerer det ydre territorialfarvand, medmindre 1) forbrydelsens følger berører kyststaten, 2) forbrydelsen er egnet til at forstyrre kyststatens fred eller god orden på søen, 3) forfølgning sker efter anmodning fra skibets kaptajn eller flagstatens konsul, eller 4) det er nødvendigt for at bekæmpe udbredelsen af narkotika.¹⁸

13.3. Det aktive personalprincip

Efter straffelovens § 7 hører handlinger foretaget af personer, der har en vis nærmere angivet tilknytning til Danmark, under dansk straffemyndighed, uanset at handlingen er begået uden for dansk territorium (det aktive personalprincip), jf. nærmere ovenfor i kapitel 5.

Dette princip om personalthøjhed er almindelig anerkendt i folkeretten. Det indebærer, at en stat uden at krænke folkeretten kan fastsætte regler for egne statsborgere/fastboende, selv om de befinder sig uden for territoriet, således at en stat eksempelvis kan lade sine straffebestemmelser gælde for statens borgere, uanset hvor de foretager deres handlinger, og således at retsforfølgning for overtrædelse heraf i udlandet kan gennemføres i personens hjemland.

13.3.1. Kravet om dobbelt strafbarhed

Straffelovens § 7, stk. 1, sonder mellem handlinger begået uden for og inden for folkeretligt anerkendt område. Hvis en dansk statsborger eller en person bosat i Danmark overtræder den danske lovgivning uden for Danmark, men inden for et folkeretligt anerkendt statsområde, straffes handlingen som udgangspunkt kun, hvis den også er strafbar efter den dér gældende lovgivning (kravet om *dobbelt strafbarhed*).

Det folkeretlige personalprincip tillader imidlertid generelt stater at lade deres straffelovgivning omfatte egne statsborgeres handlinger i udlandet, således at en given hand-

¹⁷ Betænkning 1912, s. 8-9.

¹⁸ Gullmann m.fl., Folkeret (1989), s. 180, og Spiermann, Moderne folkeret, 3. udgave (2006), s. 343.

ling kan strafforfølges i hjemlandet, uanset om der også efter gerningsstedets lovgivning foreligger en lovovertrædelse.

Der kan således ikke af folkeretten udledes en forudsætning om, at personalthøjhed alene kan udøves, hvis den pågældende handling tillige er strafbar på gerningsstedet. Det krav om dobbelt strafbarhed, der er indeholdt i straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, er ikke begrundet i et ønske om at efterleve en folkeretlig forpligtelse, og folkeretten opstiller ikke principper, der er til hinder for *anvendelse* af lovgivning, der i videre udstrækning end straffelovens § 7, stk. 3, om kvindelig omskæring og seksuelt misbrug af børn, fraviger dobbelt strafbarhedskravet.

Der kan dog tænkes situationer, hvor det ville være uforeneligt med folkerettens kompetenceafgrænsning, hvis en stat søgte at gøre sin lovgivning anvendelig i udlandet i strid med den dér gældende lovgivning. Som eksempel herpå er i litteraturen anført, at Danmark eksempelvis ikke kan lade den danske færdselslovs regel om højrekørsel gælde for danskere i England.¹⁹ Spørgsmålet om danske straffebestemmelseres gyldighedsområde er i øvrigt nærmere omtalt ovenfor under afsnit 5.4, hvortil der henvises.

13.3.2. Personalthøjhed over personer, der alene er bosat i Danmark

Ifølge straffelovens § 7, stk. 1, har Danmark personalthøjhed over personer, der har dansk indfødsret eller personer, der er bosat i den danske stat.

Folkeretten er ikke til hinder for, at personalthøjheden udstrækkes til at gælde personer, som ikke er statsborgere i en stat, men dog har fast bopæl i staten.²⁰

For personer, der alene har ophold i Danmark, indeholder straffelovens § 7, stk. 2, en særlig regel om dansk straffemyndighed, hvis der er tale om en person, der er statsborger eller har bopæl i et andet nordisk land. Om denne regulering anføres i den folkeretlige litteratur, at den danske straffelov i kraft af nordisk fælleslovgivning også gælder for nordiske statsborgeres handlinger uden for dansk territorium, blot de opholder sig i Danmark, og at de implicerede stater på forhånd har samtykket gennem fælleslovgivningen.²¹

¹⁹ Sørensen, Folkeret (1971), s. 73.

²⁰ Spiermann, Moderne folkeret, 3. udgave (2006), s. 281.

²¹ Spiermann, a.st.

13.4. Beskyttelsesprincippet

Straffelovens § 8 regulerer spørgsmålet om dansk straffemyndighed, uafhængigt af hvor handlingen er begået og af hvem, jf. nærmere ovenfor under afsnit 6.1.2-6.1.4.

Efter straffelovens § 8, nr. 1, er der dansk straffemyndighed i forhold til forbrydelser mod den danske stat.

Det antages i litteraturen, at staten ikke frit kan bestemme, hvad dens sikkerhed tilsiger. Afgørende vil være, om staten i det konkrete tilfælde findes at have en stærkere interesse end territorialstaten, eksempelvis fordi der er tale om foranstaltninger rettet mod den pågældende stat. Ifølge Hurwitz må det kræves, "at den strafudøvende stat har en loyal og uomtvistelig interesse i strafforfølgningen, hvilket kun med sikkerhed kan forventes anerkendt, når den strafbare handling er rettet mod væsentlige offentlige interesser i vedkommende stat eller har haft sin virkning umiddelbart i denne."²²

I de her nævnte tilfælde vil de hensyn, der taler for at anerkende en stats straffemyndighed, i vidt omfang være sammenfaldende med de hensyn, som begrunder straffemyndighed på grundlag af virkningsprincippet, smh. straffelovens § 9.

13.5. Det passive personalprincip

Straffelovens § 8, nr. 3, fastlægger, at der under visse betingelser er dansk straffemyndighed, når ofret for lovovertrædelsen har dansk indfødsret eller er bosat i Danmark. Bestemmelsen er udtryk for en modificeret udgave af det passive personalprincip, jf. nærmere ovenfor under afsnit 6.1.4.

Hverken i den juridiske litteratur eller i den (begrænsede) internationale retspraksis vedrørende det passive personalprincip er der udtrykkelig støtte til dette jurisdiktionsgrundlag i tilfælde, hvor handlingen er begået på en anden stats territorium. Det anføres, at en stat vanskeligt vil kunne argumentere for, at den har en større interesse i en lovovertrædelse end territorialstaten, blot fordi ofret for overtrædelsen er blandt statens statsborgere.²³ Det anføres endvidere, at det sædvanligvis må afvises, at ofrets tilknyt-

²² Hurwitz, Den Danske Kriminalret, Almindelig del, 4. udgave (1971), s. 113, og Spiermann, Moderne folkeret, 3. udgave (2006), s. 282.

²³ Spiermann, a.st., s. 281.

ning uden videre er tilstrækkelig til at give en stat straffemyndighed,²⁴ og at det passive personalprincip antageligt går ud over, hvad der vil blive anerkendt som lovligt.²⁵

Fra praksis kan nævnes Lotus-sagen fra 1927. I sagen blev en fransk skibsofficer, der var ansvarlig for et skibssammenstød mellem et fransk og et tyrkisk skib, tiltalt i Tyrkiet for uagtsomt manddrab under henvisning til en bestemmelse i den tyrkiske straffelov, der angav tyrkisk straffemyndighed, når den strafbare handling var begået over for tyrkiske statsborgere.

Flertallet i Den Permanente Internationale Domstol fandt det ikke nødvendigt at afgøre, om den tyrkiske bestemmelse om passiv personalhøjhed var i overensstemmelse med folkeretten, idet jurisdiktionsspørgsmålet kunne afgøres ud fra virkningsprincippet, eftersom skibssammenstødet havde haft virkning på det tyrkiske skib. Domstolens mindretal udtalte kritik af den passive personalhøjhed som jurisdiktionsgrundlag og dissenterede alene af den grund i sagen.²⁶

I lyset af ovenstående kan det ikke udelukkes, at der ekstraordinært kan opstå situationer, hvor anvendelse af det passive personalprincip i forhold til handlinger, der finder sted ikke blot uden for folkeretligt anerkendt område, men også på en anden stats territorium, vil kunne være vanskeligt foreneligt med folkeretlige principper.

13.6. Universalprincippet

Ifølge straffelovens § 8, nr. 5, er der dansk straffemyndighed, når handlingen er omfattet af en mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning, jf. nærmere ovenfor under afsnit 6.1.6.

Bestemmelsen, der bygger på universalprincippet, hjemler dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor Danmark har forpligtet sig hertil i kraft af en international konvention. Det er således som udgangspunkt uden betydning for jurisdiktionsspørgsmålet, hvilken nationalitet gerningsmanden har, hvor forbrydelsen er begået, om gerningsstaten har tiltrådt den pågældende konvention, og om handlingen er strafbar efter den dér gældende lovgivning, når blot handlingen er strafbar i henhold til dansk lovgivning.²⁷

²⁴ Gullmann m.fl., Folkeret (1989), s. 148.

²⁵ Ross, Lærebog i folkeret, 5. udgave (1976), s. 242.

²⁶ Spiermann, Moderne folkeret, 3. udgave (2006), s. 281 (ved note 56).

²⁷ Toftegaard Nielsen, Strafferet I, Ansvar, 2. udgave (2004), s. 352.

De foreliggende mellemfolkelige overenskomster (traktater mv.) omhandler en række forskellige forbrydelser. Det karakteristiske er imidlertid, at der er tale om forbrydelser af en sådan grovhed (eksempelvis krigsforbrydelser og flykapring mv.), at der er international enighed om, at gerningsmanden skal kunne retsforfølges, uanset hvor vedkommende pågribes.

13.7. Repræsentationsprincippet

Straffelovens § 8, nr. 6, etablerer dansk straffemyndighed i de tilfælde, hvor en anmodning om udlevering af gerningsmanden til retsforfølgning i et andet land afslås jf. nærmere ovenfor under afsnit 6.1.7.

Hvis Danmark nægter at udlevere vedkommende, er der således dansk straffemyndighed i forhold til den pågældende lovovertrædelse, hvis handlingen, for så vidt den er foretaget inden for folkeretligt anerkendt statsområde, er strafbar efter den dér gældende lovgivning, og den efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 1 år.

Den almindelige folkeret forpligter ikke stater til at udlevere personer til retsforfølgning i et andet land. Folkeretten indeholder heller ikke en pligt for stater til at foretage retsforfølgning i tilfælde, hvor staten afslår udlevering. Derimod indeholder en lang række konventioner en forpligtelse for staterne til selv at kunne retsforfølge, hvis en udleveringsbegæring ikke imødekommes. Det drejer sig typisk om forbrydelser, hvor det internationale samfund har en fælles interesse i at imødegå de pågældende handlinger – eksempelvis forskellige former for terroristvirksomhed (flykapringer og kidnapning af diplomater).²⁸

13.8. Retsforfølgning af forsøg rettet mod fuldbrydelse i et andet land

Spørgsmålet om de folkeretlige rammer i forhold til retsforfølgning af forsøgshandlinger giver anledning til særlige overvejelser for så vidt angår de tilfælde, hvor forsøgshandlingerne har tilknytning til udlandet, jf. herom ovenfor under afsnit 10.3.

Sådanne handlinger vil – som følge af de vidtrækkende danske forsøgsregler – i visse tilfælde være straffbare efter dansk ret, selv om der er tale om forhold med ringe tilknytning til Danmark. Spørgsmålet er nærmere, om dansk strafmyndighed i forhold til sådan forsøgshandlinger er forenelig med folkerettens jurisdiktionsregler og prin-

²⁸ Gullmann m.fl., Folkeret (1989), s. 149.

cipper. Eksempelvis kan der rejses spørgsmål ved, om to udlændinges blotte drøftelse af den nærmere udførelse af konkrete handlinger, der er strafbare efter dansk ret, men som er straffri efter lovgivningen i det land, hvor handlingerne påtænkes udført (fuldbyrdet), bør være undergivet dansk straffemyndighed, hvis drøftelserne finder sted her i landet under et ganske kortvarigt ophold.

I tilfælde hvor to stater har konkurrerende straffemyndighed, vil folkeretten dog ofte ikke give anledning til tvivl. Tilhørsforholdet til begge stater kan være så stærkt, at begge stater kan siges at have en legitim interesse i at foretage retsforfølgning. Udfører eksempelvis en dansk statsborger et drabsforsøg på en anden dansk statsborger i udlandet, vil såvel territorialstaten som Danmark utvivlsomt have straffemyndighed på grundlag af henholdsvis territorialhøjhedsprincippet og personalitetsprincippet. Der kan næppe peges på folkeretlige forhold, ud over hvad staterne måtte aftale sig frem til, der gør, at den ene stats interesse i at forfølge sagen bør vige for den andens. Hvilken stat der retsforfølger, må afgøres konkret.

Som nævnt ovenfor under afsnit 13.1 vil der imidlertid kunne være andre tilfælde, hvor udøvelse af dansk straffemyndighed folkeretligt vil være mere betænkeligt. Jurisdiktionsforbindelsen mellem den danske stat og den i henhold til dansk ret strafbare forsøgshandling kan således være så ringe, at Danmark kun i begrænset omfang kan siges folkeretligt at have interesse i at udøve strafmyndighed.

Dette gælder i særlig grad, hvor den i Danmark kriminaliserede forsøgshandling er lovlig i udlandet og måske endog anses for en helt acceptabel, legitim aktivitet, der nyder bred opbakning i det pågældende samfund. I sådanne tilfælde vil den legitime interesse for en anden stat i at have eksklusiv straffemyndighed over et givet forhold kunne føre til, at danske myndigheder undlader at udøve den straffemyndighed, der ellers ville følge af straffelovens jurisdiktionsbestemmelser.

Sammenfattende om § 12 i forhold til dansk strafmyndighed over (visse) forsøgshandlinger foretaget i Danmark med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet kan således anføres, at danske myndigheder bør tage i betragtning, om udøvelse af dansk straffemyndighed vil kunne være uforenelig med folkerettens principper om tilbageholdenhed.

13.9. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention²⁹ (med tilhørende protokoller) indeholder ikke bestemmelser om særlige krav til udformning af jurisdiktionsbestemmelser.

Navnlig konventionens artikel 7, stk. 1, vil dog kunne have betydning for staternes mulighed for at udøve straffemyndighed. Efter bestemmelsen kan ingen kendes skyldig i strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en forbrydelse efter national eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået.

Det følger af artikel 7, stk. 2, at bestemmelsen i stk. 1 ikke er til hinder for, at en person domfældes og straffes for en handling eller undladelse, der på det tidspunkt, da den blev begået, var en forbrydelse ifølge de af civiliserede nationer anerkendte almindelige retsprincipper.

Henvisningen i artikel 7 til, at der skal være straffehjemmel efter national eller international ret på gerningstidspunktet, indebærer ikke blot et krav om, at der skal være den fornødne (materielle) hjemmel til straf, men tillige et krav om, at hjemmelsbestemmelsen skal opfylde visse kvalitetskrav om tilgængelighed og forudsigelighed.

Det fremgår således af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at hjemmelsbestemmelsen skal være offentligt tilgængelig, og at den skal være udformet med en sådan klarhed og præcision, at det er rimeligt forudsigeligt, hvornår en bestemt handling er strafbar efter den pågældende bestemmelse, herunder eventuelt ved inddragelse af bestemmelsens forarbejder og indhentning af fornøden rådgivning fra advokater.³⁰

²⁹ Europarådets konvention af 4. november 1950 til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder. Konventionen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992, jf. nu lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998, som ændret ved lov nr. 538 af 8. juni 2006.

³⁰ Kravet om klar lovhjemmel er eksempelvis opfyldt, når en person ud fra bestemmelsens ordlyd og om nødvendigt med støtte i de nationale domstoles fortolkning af bestemmelsen kan fastlægge, hvilke handlinger og undladelser der vil medføre strafansvar, jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen Custers, Deveaux og Turk mod Danmark (dom af 3. maj 2007, præmis 76).

Det afgørende i forhold til artikel 7, stk. 1, er, at der skal være en offentligt tilgængelig og forudsigelig straffehjemmel efter national eller international ret på gerningstidspunktet.

Bestemmelsen vil bl.a. kunne få betydning for så vidt angår fastlæggelsen af anvendelsesområdet for nye jurisdiktionsbestemmelser i forhold til handlinger begået forud for indførelsen af sådanne bestemmelser.

Kapitel 14. Udenlandsk ret

14.1. Norge

14.1.1. Gældende regler

Norsk straffemyndighed er reguleret af følgende bestemmelser i den norske straffelov:

”§ 12. For så vidt ikke annet er særlig bestemt, får norsk straffelov anvendelse på handlinger som er foretatt:

1. i riket, herunder
 - a) enhver innretning og ethvert anlegg som er plassert på den norske del av kontinentalsokkelen og som nyttes til undersøkelse etter eller utnyttning eller lagring av undersjøiske naturforekomster,
 - b) anlegg for transport av petroleumsforekomster tilknyttet innretning eller anlegg som er plassert på den norske del av kontinentalsokkelen,
 - c) sikkerhetssonen rundt slike innretninger og anlegg som nevnt under a og b foran,
 - d) norsk fartøy (herunder norsk boreplattform eller liknende flyttbar innretning) i åpen sjø, og
 - e) norsk luftfartøy utenfor områder som er undergitt noen stats høyhetsrett;
2. på norsk fartøy eller luftfartøy hvor det enn befinner seg, av noen av dets besetning eller andre som medfølger fartøyet; som fartøy reknes her også boreplattform eller liknende flyttbar innretning.
3. i utlandet av norsk statsborger eller noen i Norge hjemmehørende person når handlingen
 - a) hører blant de som omhandles i denne lov kapittel 8, 9, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 20, 23, 24, 25, 26 eller 33, eller §§ 135, 141, 142, 144, 145 annet ledd, 145 b, 147 a, 147 b, 162 c, 169, 192 til 199, 202, 203, 204 a, 222 til 225, 227 til 235, 238, 239, 242 til 245, 291, 292, 294 nr. 2, 317, 326 til 328, 330 siste ledd, 338, 342, 367 til 370, eller 423, og i hvert fall når den
 - b) er en forbrytelse eller forseelse mot den norske stat eller norsk statsmyndighet,
 - c) er straffbar også etter det lands lov i hvilket den er foretatt,
 - d) er foretatt overfor EFTA-domstolen og hører blant dem som omhandles i denne lov § 163 jf § 167 og § 165 eller domstoloven §§ 205 til 207,
 - e) er straffbar etter lov 6 mai 1994 nr 10 om gjennomføring av kjemivåpenkonvensjonen § 5,
 - f) skal være straffbar i henhold til FNs havrettskonvensjon 10 desember 1982 artikkel 113 (skade på undersjøiske kabler og rørledninger),
 - g) er straffbar etter lov 17. juli 1998 nr. 54 om gjennomføring av Konvensjonen om forbud mot bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer og om ødeleggelse av slike miner § 5, eller
 - h) er straffbar etter lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse;
4. i utlandet av utlending, når handlingen enten
 - a) hører blant dem som omhandles i denne lov §§ 83, 88, 89, 90, 91, 91 a, 93, 94, 98 til 104 a, 110 til 132, 147 a, 147 b, 148, 149, 150, 151 a, 152 første jf annet ledd, 152 a, 152 b, 153 første til fjerde ledd, 154, 159, 160, 161, 162 c, 169, 174 til 178, 182 til 185, 187, 189, 190, 192 til 195, 217, 220 annet og tredje ledd, 221, 222 til 225, 227 til 229, 231 til 235,

238, 239, 243, 244, 256, 258, 266 til 269, 271, 276 til 276 c, 291, 292, 324, 325, 328, 415 eller 423 eller loven om forsvarshemmeligheter §§ 1, 2, 3 eller 5,

- b) er en forbrytelse straffbar også etter det lands lov i hvilket den er foretatt, og den skyldige har bopel i riket eller oppholder seg her, eller
- c) er foretatt overfor EFTA-domstolen og hører blant dem som omhandles i denne lov § 163 jf § 167 og § 165 eller domstoloven §§ 205 til 207, eller
- d) går inn under lov av 13. juni 1997 nr. 47 om gjennomføring av europarådsavtale 31. januar 1995 om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer til sjøs.

I tilfelle, hvor en handlingss straffbarhet avhenger eller påvirkes av en inntrådt eller tilsiktet virkning, betraktes handlingen som foretatt også der hvor virkningen er inntrådt eller tilsiktet framkaldt.”

Efter den norske straffelov er der således straffemyndighed i forhold til handlinger, der er foretaget inden for det norske rige, herunder bl.a. på enhver indretning og ethvert anlæg, der er placeret på den norske del af kontinentalsoklen.

Der er endvidere straffemyndighed for handlinger begået på norsk indregistrerede skibe i åben sø og norsk indregistrerede luftfartøjer, som befinder sig uden for områder, der er undergivet statsoverhøjhed. Uanset hvor norske fartøjer og luftfartøjer befinder sig, foreligger der desuden straffemyndighed i forhold til handlinger, der foretages på fartøjet af besætningen eller nogen, der befinder sig på fartøjet.

Dette *territorialprincip* (og *flagstatsprincip*) udvides med et *virkningsprincip*, idet en handling, hvis strafbarhed afhænger eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet virkning, tillige skal anses for indtrådt dér, hvor virkningen indtræder eller er tilsigtet at skulle indtræde.

I forhold til forsøgshandlinger er der straffemyndighed, hvis de pågældende handlinger er foretaget på norsk territorium, selv om virkningen skulle indtræde uden for Norge. I overensstemmelse med virkningsprincippet er der desuden straffemyndighed i forhold til forsøgshandlinger foretaget i udlandet, hvis handlingen var tilsigtet at skulle have virkning i Norge.

Forbrydelser begået i udlandet er under visse betingelser omfattet af norsk straffemyndighed, hvis gerningsmandens har en nærmere angivet tilknytning til Norge (*det aktive personalprincip*). Personkredsen omfatter norske statsborgere, personer hjemmehørende i Norge samt personer, der opholder sig i Norge på tidspunktet, hvor retsforfølgningen indledes. Som udgangspunkt kan retsforfølgning kun finde sted, hvis der foreligger dobbelt strafbarhed.

I forhold til visse nærmere opregnede grove handlinger er dobbelt strafbarhed imidlertid ikke en forudsætning for norsk straffemyndighed. Dette er eksempelvis tilfældet i forhold til tyveri, underslæb, dokumentfalsk, almenfarlige forbrydelse mv. Der opstilles endvidere ikke et krav om dobbelt strafbarhed, hvis der er tale om en forbrydelse mod den norske stat, eller hvis handlingen er strafbar efter en international konvention, hvor Norge har forpligtet sig til at foretage retsforfølgning.

I overensstemmelse med *universalprincippet* er der straffemyndighed i forhold til handlinger begået af udlændinge i udlandet, hvis handlingerne er omfattet af en nærmere opregnet liste af forbrydelser. Opregningen omfatter bl.a. grove forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed, forbrydelser i den offentlige tjeneste, grove almenfarlige forbrydelser, grove seksualforbrydelser samt grove formueforbrydelser.

Der er ikke i norsk lovgivning særlige bestemmelser om straffemyndighed i forhold til handlinger foretaget gennem internettet.

14.1.2. Ny straffelov

Det norske storting vedtog i 2005 en ny straffelov (lov nr. 28 af 20. maj 2005). Loven – der endnu ikke er trådt i kraft¹ – indeholder en lang række ændringer, herunder nye bestemmelser i §§ 4-8 om norsk straffemyndighed.

2005-lovens § 4 har følgende ordlyd:

”§ 4. Straffelovgivningens anvendelse på handlinger i Norge og på norske jurisdiksjonsområder mv.

Straffelovgivningen gjelder for handlinger foretatt i Norge, herunder på Svalbard, Jan Mayen og i de norske bilandene, jf. lov 27. februar 1930 nr. 3.

Straffelovgivningen gjelder også for handlinger foretatt

- a) på innretninger på norsk kontinentalsokkel for undersøkelse etter eller utnyttning eller lagring av undersjøiske naturforekomster og på rørledninger og andre faste transportanlegg tilknyttet slike innretninger også når de ligger utenfor norsk kontinentalsokkel,
- b) i jurisdiksjonsområde etablert i medhold av lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone, på handlinger som krenker interesser som den norske jurisdiksjon skal ivareta, og
- c) på norsk fartøy, herunder luftfartøy, og boreplattform eller liknende flyttbar innretning. Oppholder fartøyet eller innretningen seg på eller over en annen stats territorium, gjelder straffelovgivningen bare en handling foretatt av en person som følger med fartøyet eller innretningen.”

¹ Vil ske efter kongens nærmere bestemmelse.

Bestemmelsen i *stk. 1* viderefører den gjældende retstilstand. Sprogligt ændres bestemmelsen dog til at omhandle handlinger foretaget ”i Norge” i stedet for ”i riket”, og alle områder uden for ”fastlands-Norge” opregnes. Dette er alene pædagogisk begrundet.

Bestemmelsen i *stk. 2* omhandler som hidtil handlinger foretaget i områder, der ikke er en del af det norske territorium, men hvor der alligevel er norsk suverenitet – det vil sige den norske kontinentalsokkel, den norske økonomiske zone og norske fartøjer og indretninger.

Litra a svarer i det væsentligste til den gjældende bestemmelse i den norske straffelovs § 12, stk. 1, nr. 1 og 2. *Litra b* er derimod ny, idet spørgsmålet om straffemyndighed i forhold til den økonomiske zone hidtil er blevet afgjort ud fra en fortolkning af straffeloven og særlovgivningen. *Litra c* erstatter § 12, stk. 1, nr. 1, *litra d* og *e*, og § 12, stk. 1, nr. 2, i den gjældende straffelov, og der er trods en del sproglige ændringer ikke tiltænk nogen realitetsændring på dette punkt.

2005-lovens § 5 har følgende ordlyd:

”§ 5. Straffelovgivningens anvendelse på handlinger i utlandet

Utenfor virkeområdet etter § 4 gjelder straffelovgivningen for handlinger foretatt

- a) av en norsk statsborger,
- b) av en person med bosted i Norge, eller
- c) på vegne av et foretak registrert i Norge,

når handlingene:

1. er straffbare også etter loven i landet der de er foretatt,
2. anses som krigsforbrytelse, folkemord eller forbrytelse mot menneskeheten,
3. anses som brudd på krigens folkerett,
4. anses som barneekteskap eller tvangsekteskap,
5. anses som kjønnslemlestelse,
6. er rettet mot den norske stat eller norsk statsmyndighet, eller
7. er foretatt utenfor området for noen stats høyhetsrett og kan straffes med fengsel.

Første ledd gjelder tilsvarende for handlinger foretatt

- a) av en person som etter handlingstidspunktet er blitt norsk statsborger eller har fått bosted i Norge,
- b) av en person som er eller etter handlingen er blitt statsborger i eller bosatt i et annet nordisk land, og som oppholder seg i Norge, eller
- c) på vegne av et utenlandsk foretak som etter handlingstidspunktet har overført sin samlede virksomhet til et foretak registrert i Norge.

Første ledd nr. 1, 2, 5 og 6 gjelder tilsvarende for handlinger foretatt av andre personer enn dem som omfattes av første og annet ledd, når personen oppholder seg i Norge, og handlingen har en lengstestråff på fengsel i mer enn 1 år.

Ved strafforfølgning etter denne paragraf kan straffen ikke overstige høyeste lovbestemte straff for tilsvarende handling i det landet der den er foretatt.
Påtale etter denne paragraf reises bare når allmenne hensyn tilsier det.”

Bestemmelsen, der vedrører straffemyndighet for handlinger, der ikke kan henføres til områder, hvorover Norge udøver suverenitet, erstatter § 12, stk. 1, nr. 3, litra a, b, c og h, og nr. 4, litra a og b, i den gældende straffelov. Bestemmelsen opregner ikke grundene til straffemyndighed så præcist som den gældende bestemmelse, men er holdt i mere generelle vendinger, hvilket medfører et vist element af afkriminalisering.

Bestemmelsen i *stk. 1* vedrører straffemyndighed for handlinger foretaget af norske statsborgere eller personer med bosted i Norge (litra a og b). I forhold til den gældende bestemmelse anvendes ordet ”bosted” i stedet for ”hjemmehørende”. Der er imidlertid ikke tiltænkt nogen realitetsændring, og der stilles således fortsat krav om et ophold af en vis varighed (normalt ikke under 1 år), samt at opholdet er tiltænkt at skulle fortsætte. Er der tale om en person, der befinder sig i Norge som følge af familiesammenføring, skal vedkommende dog anses for at have bosted i Norge, selv om opholdet har været meget kort.

Bestemmelsen omfatter endvidere handlinger foretaget på vegne af en juridisk person, der er registreret i Norge (litra c).

Den personkreds, der er nævnt i stk. 1, er undergivet straffemyndighed, hvis en af betingelserne i stk. 1, nr. 1-7, er opfyldt.

Nr. 1 indeholder hovedbetingelsen for straffemyndighed for udlandshandlinger – nemlig at der foreligger dobbelt strafbarhed. Heri ligger et krav om, at handlingen som sådan tillige er strafbar efter gerningsstedets lovgivning, og at alle strafbarhedsbetingelserne i det givne tilfælde er opfyldt. Til forskel fra de gældende bestemmelser skal kravet om dobbelt strafbarhed fremover fortolkes således, at det også er en betingelse, at der ikke er indtrådt forældelse efter gerningsstedets lovgivning.

I *nr. 2-7* angives en række undtagelser til kravet om dobbelt strafbarhed, således at der i forhold til nærmere opregnede forbrydelser er norsk straffemyndighed uafhængigt af lovgivningen i gerningslandet.

Nr. 2 er en ny bestemmelse, der omhandler krigsforbrydelser, folkemord og forbrydelser imod menneskeheden. Det anføres i lovforslagets bemærkninger, at der hermed er

tale om alvorlige forbrydelser, der vil være kriminaliseret de fleste steder i verden, hvorfor undtagelsen til det almindelige udgangspunkt om dobbelt strafbarhed må antages at have begrænset selvstændig betydning. *Nr. 3* er ligeledes ny og omhandler brud på krigens love (krigens folkeret).

Nr. 4 om barne- og tvangsægteskab, som er indgået i udlandet, og *nr. 5* om kønslem-læstelse (kvindelig omskæring) foretaget i udlandet, er en videreførelse af den gældende retstilstand.

Nr. 6 udtrykker et ”kvalificeret realprincip” og omhandler i lighed med den gældende regulering straffemyndighed i tilfælde, hvor en handling er rettet mod den norske stat eller norsk statsmyndighed. Det anføres i forarbejderne, at bestemmelsen – selv om der alene er foretaget visse sproglige ændringer – må antages at få større praktisk betydning end de gældende regler herom. Dette skyldes den valgte lovtekniske løsning, hvor jurisdiktionsgrundene affattes i mere generelle vendinger, hvilket i større grad vil betyde, at handlinger henføres til bestemmelsen i *nr. 6*.

Nr. 7 vedrører handlinger foretaget uden for folkeretligt anerkendt område og er ny i forhold til den gældende straffelov. Det anføres i forarbejderne, at der næppe er tale om en væsentlig ændring af retstilstanden, idet der efter de gældende regler i en lang række tilfælde vil være norsk straffemyndighed for udlandshandlinger – også når overtrædelser af straffeloven foretages i eller over internationalt farvand. Bestemmelsen forudses derfor hovedsagligt at få betydning i forhold til særlovgivningen.

Bestemmelsen i *stk. 2* omhandler de persongrupper, der ligestilles med personer, som var norske statsborgere mv. på gerningstidspunktet. Det afgørende er, om personen har den relevante norske tilknytning på det tidspunkt, hvor efterforskningen indledes.

Litra a vedrører personer, der efter gerningstidspunktet har fået norsk statsborgerskab eller bosted i Norge. Bosted og statsborger forstås på samme måde som i *stk. 1*. Det afgørende er, om personen har den fornødne norske tilknytning på tidspunktet, hvor efterforskningen indledes. Hvis dette er tilfældet, er det uden betydning for spørgsmålet om straffemyndighed, at vedkommende eventuelt efterfølgende opgiver den norske tilknytning.

Litra b omhandler personer, som har statsborgerskab eller bopæl i et andet nordisk land på gerningstidspunktet eller har fået det efterfølgende, og som opholder sig i Norge på det tidspunkt, hvor retsforfølgningen indledes.

Efter *litra c* er der straffemyndighed for handlinger, der er foretaget af et udenlandsk selskab, hvis selskabet efter gerningstidspunktet har overført sin samlede virksomhed til et selskab, der er registreret i Norge. Med udtrykket ”samlede virksomhed” forudsættes, at alle aktiviteter eller aktiviteterne i al væsentlighed er overført til eller overtaget af et norsk registreret selskab. Hvis der derimod er så meget af selskabets aktiviteter tilbage i hjemlandet, at retsforfølgning dér er et realistisk alternativ, er bestemmelsen ikke anvendelig.

Bestemmelsen i *stk. 3* angår straffemyndighed i forhold til handlinger begået i udlandet af personer, der opholder sig i Norge på tidspunktet, hvor retsforfølgningen indledes, og som hverken har norsk statsborgerskab eller bosted i Norge, eller statsborgerskab eller bopæl i et andet nordisk land.

For denne personkreds – eksempelvis personer, der opholder sig i Norge på ferie, på forretningsrejse eller som har søgt om asyl i landet – er der straffemyndighed, hvis den pågældende handling kan straffes med mere end fængsel i indtil 1 år. Foruden kravet om ophold i Norge og kravet til strafferamme, forudsætter bestemmelsens anvendelse, at der enten foreligger dobbelt strafbarhed, eller at handlingen vedrører krigsforbrydelser mv., er rettet mod den norske stat, eller at handlingen er foretaget uden for folkeretligt anerkendt område.

Bestemmelsen i *stk. 4* fastlægger, at der ved retsforfølgning i Norge for handlinger begået i udlandet ikke kan udmåles højere straf, end hvad lovgivningen i gerningslandet foreskriver. Det afgørende er strafferammen i gerningslandets lovgivning.

Bestemmelsen i *stk. 5* angiver, at sag efter § 5 kun skal rejses, hvis almene hensyn tilsiger det.

I lovforslagets bemærkninger er følgende anført om bestemmelsens anvendelse:

”Bestemmelsen gir uttrykk for at det bør utvises en viss tilbakeholdenhet med å strafforfølge i Norge for handlinger som er begått i utlandet. Bestemmelsen åpner for en bred skjønnsmessig vurdering. Bortsett fra tilfeller av folkemord og forbrytelser mod menneskeheten vil det være av betydning hvor alvorlig handlingen er, hvilken tilknytning lovbrysterer har til Norge og i hvilken grad handlingen for øvrig berører norske interesser,

særlig om den fornærmede eller den som for øvrig er rammet av handlingen er norsk. Om andre, eller kanskje mer nærliggende land har jurisdiksjon og et velfungerende rettssystem vil ha betydning hvis den mistenkte oppholder seg i dette landet eller kan utleveres dit. Det er den tiltalekompetente påtalemyndighet som må vurdere om allmenne hensyn tilsier påtale.”²

2005-lovens § 6 har følgende ordlyd:

”§ 6. Særlig folkerettslig grunnlag til å strafforfølge

Utenfor virkeområdet etter §§ 4 og 5 gjelder straffelovgivningen også for handlinger som Norge etter overenskomster med fremmede stater eller etter folkeretten for øvrig har rett eller plikt til å strafforfølge.

§ 5 femte ledd gjelder tilsvarende.”

Bestemmelsen er ny, men dekker det område, der i dag er regulert i straffelovens § 12, stk. 1, nr. 3, litra a, d, e og f, og nr. 4, litra a, c og d. Bestemmelsen i *stk. 1* giver mulighed for at opfylde internationale forpligtelser til at have universel jurisdiktion samt mulighed for universel jurisdiktion i det omfang, det måtte følge af den almindelige folkeret. Bestemmelsen i *stk. 2* gør påtaloreglen i lovens § 5, stk. 5, tilsvarende anvendelig.

2005-lovens § 7 har følgende ordlyd:

”§ 7. Handling som anses foretatt på flere steder

Når straffbarheten av en handling avhenger eller påvirkes av en inntråd eller tilsiktet virkning, anses handlingen foretatt også der virkningen er inntråd eller tilsiktet fremkalt.”

Bestemmelsen, der med enkelte sproglige ændringer svarer til den gældende bestemmelse i den norske straffelovs § 12, stk. 2, finder kun anvendelse, hvis den pågældende handling har virkninger, der er afgørende for eller påvirker strafbarheden, og hvis virkningen enten indtræder i Norge, eller gerningsmanden havde forsæt til, at dette skulle ske.

I forarbejderne nævnes, at det særligt for straffebestemmelser, hvor strafbarheden eller subsumptionen afhænger af en skade, et tab eller en fares indtræden, kan komme på tale, at virkningen er indtrådt i Norge, selv om handlingen er foretaget i udlandet.

Af forarbejderne fremgår endvidere, at spørgsmålet om straffemyndighed i forhold til medvirkenshandlinger på samme måde som efter den gældende straffelov skal bero på en selvstændig vurdering. Selv om medvirkenshandlingen har fundet sted i udlandet,

² Ot.prp. nr. 90, 2003-2004, s. 404.

vil den blive anset for tillige at have virkning i Norge, hvis strafbarheden af medvirkenshandlingen påvirkes af en virkning, som er indtrådt i Norge. Som eksempel nævnes medvirken til smugling, hvor selve strafbarheden i Norge ofte afhænger af, at genstandene ulovligt indføres i Norge.

2005-lovens § 8 har følgende ordlyd:

”§ 8. Adgangen til å strafforfølge forhold som er pådømt i utlandet

Når det i utlandet er avsagt endelig dom som går inn under

- a) lov 25. mars 1977 nr. 22 om overføring av straffeforfølgning fra eller til annet europeisk land,
 - b) lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte, eller
 - c) internasjonal avtale innenfor Schengensamarbeidet,
- kan ikke straffesak reises eller straffedom avsies i Norge for samme straffbare forhold, når
- 1. vedkommende ble frifunnet eller funnet skyldig uten at det ble fastsatt noen reaksjon, eller
 - 2. den idømte reaksjonen er helt fullbyrdet, er under fullbyrding eller er bortfalt etter domslandets regler.

Dersom strafforfølgningen i domslandet ikke har skjedd etter krav fra norske myndigheter, kan forfølgning i Norge skje for saker som nevnt i første ledd bokstav a og b, når

- a) handlingen er foretatt i et område som nevnt i § 4, jf. § 7,
- b) lovbryteren på handlingstidspunktet hadde bosted i Norge eller var norsk statsborger, og allmenne hensyn tilsier forfølgning,
- c) handlingen var rettet mot en person med norsk offentlig verv, eller mot en offentlig institusjon eller annet som er av offentlig karakter i Norge, eller lovbyrteren selv hadde norsk offentlig verv, eller
- d) Norge har folkerettslig rett eller plikt til strafforfølgning.

Dersom strafforfølgningen i domslandet ikke har skjedd etter krav fra norske myndigheter, kan forfølgning i Norge skje for saker som nevnt i første ledd bokstav c, når

- a) handlingen helt eller delvis ble foretatt i Norge. Ble handlingen bare delvis foretatt i Norge, gjelder unntaket likevel ikke dersom handlingen delvis ble foretatt på territoriet til den konvensjonspart som avsa dommen,
- b) handlingen er straffbar i Norge som krigsforbrytelse, folkemord, lovbrudd mot statens selvstendighet og sikkerhet, lovbrudd mot statsforfatningen og det politiske system, eller som kapring, sabotasje mot infrastrukturen, grovt narkotikalovbrudd, ulovlig befatning med plutonium og uran, eller grov brannstiftelse eller annen særlig farlig ødeleggelse, eller
- c) handlingen ble foretatt av en norsk tjenestemann og var et brudd på vedkommendes tjenesteplikter.”

Bestemmelsen, der vedrører spørsmålet om negativ retskraft, svarer i det væsentlige til den gældende § 12 a i den norske straffelov.

Bestemmelsen i *stk. 1* fastsætter, at norsk retsforfølgning hindres af en endelig dom i udlandet. Begrebet ”dom” skal forstås i overensstemmelse med det indhold, det er fastlagt i de love og konventioner, der nævnes i litra a-c.

Efter bestemmelsen er norsk straffemyndighed kun afskåret, hvis den pågældende i udlandet enten er frifundet eller fundet skyldig, uden at der er fastsat en sanktion, eller hvis den pågældende i udlandet er idømt en sanktion, der er helt fuldbyrdet, er under fuldbyrdelse eller er bortfaldet efter domslandets regler.

Formuleringen ”under fuldbyrdelse” omfatter både de situationer, hvor myndighederne er ved at finde afsoningssted, og hvor selve afsoningen er påbegyndt. Derimod er retsforfølgning ikke afskåret, hvis den domfældte aktivt forsøger at unddrage sig afsoningen.

I bestemmelserne i *stk. 2* og *stk. 3* gøres visse undtagelser fra forbudet i *stk. 1* i de tilfælde, hvor retsforfølgningen ikke er foretaget efter norsk anmodning. Bestemmelserne omfatter kun situationer, hvor der er en vis særlig norsk interesse i at kunne foretage retsforfølgning, og hvor Norge derfor ikke skal lade sig nøje med den straffedom, der er afsagt i et andet land.

Stk. 2, litra a og b, indebærer en vis udvidelse i forhold til den gældende § 12 a, der ikke omfatter handlinger foretaget på norsk indregistrerede fartøjer. Efter bestemmelsen kan der således i en række situationer ske retsforfølgning i Norge uanset retsforfølgning for forholdet i udlandet. Dette er bl.a. tilfældet, hvis handlingen er foretaget på norsk territorium eller har haft virkning i Norge, jf. 2005-lovens § 4 og § 7, eller hvis gerningsmanden på gerningstidspunktet var norsk statsborger eller have norsk bosted, og almene hensyn tilsiger, at der sker retsforfølgning.

I forarbejderne anføres i forhold til sidste led, at der må kræves en forholdsvis markant afvigelse mellem udfaldet af den udenlandske straffesag og resultatet ved retsforfølgning efter den norske straffelov, før der bør åbnes mulighed for en ny retsforfølgning i Norge.

14.2. Sverige

14.2.1. Gældende regler

Reglerne om svensk straffemyndighed findes dels i den svenske straffelov (Brottsbalken), dels i forskellige særlove.

Straffelovens bestemmelser om straffemyndighed har følgende ordlyd:

”2 kap. Om tillämpligheten av svensk lag

1 § För brott som begåtts här i riket dömes efter svensk lag och vid svensk domstol. Detsamma gäller, om det är ovissat var brott förövats men skäl finnes antaga att det är begånget inom riket.

2 § För brott som begåtts utom riket döms efter svensk lag och vid svensk domstol, om brottet begåtts

1. av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige,
2. av utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns här, eller
3. av annan utlänning som finns här i riket och på brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader.

Första stycket gäller inte, om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den begåtts inom område som inte tillhör någon stat och enligt svensk lag svårare straff än böter inte kan följa på gärningen.

I fall som avses i denna paragraf får inte dömas till påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är stadgat för brottet enligt lagen på gärningsorten.

De inskränkningar av svensk domsrätt som anges i andra och tredje styckena gäller inte för brott som avses i 6 kap. 1-6 §§, 8 § tredje stycket och 12 § eller försök till sådana brott, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år.

3 § För brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som avses i 2 § efter svensk lag och vid svensk domstol,

1. om brottet förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på sådant fartyg,
2. om brottet begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning,
3. om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,
- 3a. om brottet har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,
4. om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning,
5. om brottet begåtts inom område som ej tillhör någon stat och förövats mot svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot utlänning med hemvist i Sverige,

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, folkrättsbrott, olovlig befattningsmed kemiska vapen, olovlig befattningsmed minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök till sådant brott samt brott som avses i 5 § samma lag, eller
7. om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver.

3a § Även i annat fall än som avses i 1-3 §§ dömes för brott efter svensk lag och vid svensk domstol enligt vad som föreskrives i lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott.

4 § Brott anses begånget där den brottsliga handlingen företogs, så ock där brottet fullbordades eller, vid försök, det tillämnade brottet skulle hava fullbordats.

5 § Åtal för brott, som inom riket begåtts å utländskt fartyg eller luftfartyg av utlänning som var befälhavare eller tillhörde besättningen å fartyget eller eljest medföljde detsamma mot sådan utlänning eller mot utländskt intresse, må ej väckas utan att förordnande därom meddelas av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

Åtal för brott, som förövats utom riket, får väckas endast efter förordnande enligt första stycket. Åtal får dock väckas utan ett sådant förordnande, om brottet är osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol eller om brottet begåtts

1. å svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen å sådant fartyg,
2. av någon som tillhör Försvarmakten på ett område där en avdelning av Försvarmakten befann sig,
3. vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarmakten eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,
4. i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,
5. i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av nämnda stater, eller
6. av svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse.”

På grundlag af *territorialprincippet* er der straffemyndighed i forhold til forbrydelser, der er begået på svensk territorium. Der er endvidere straffemyndighed i tilfælde, hvor det er uvist, hvor forbrydelsen er begået, men hvor der er grund til at antage, at den er begået i Sverige.

Gerningsstedet for en lovovertrædelse anses at være dér, hvor den ulovlige handling blev udført, dér hvor lovovertrædelsen blev fuldbyrdet, eller – ved forsøg – dér hvor lovovertrædelsen var tilsigtet at skulle fuldbyrdes.

Hvis blot en del af den strafbare handling har fundet sted i Sverige, anses handlingen i sin helhed for begået dér.

Ved forsøgshandlinger foretaget i udlandet er der straffemyndighed, hvis forbrydelsens umiddelbare virkning skulle være indtrådt i Sverige. Det samme gælder, hvis forsøgshandlingen er foretaget i Sverige, men forbrydelsen er tilsigtet at skulle fuldbyrdes i udlandet.

I overensstemmelse med *det aktive personalprincip* er der svensk straffemyndighed, hvis en handling begås i udlandet af en person med en nærmere defineret svensk tilknytning.

Den omhandlede personkreds omfatter svenske statsborgere, udlændinge, der har bopæl i Sverige på gerningstidspunktet, udlændinge, der efterfølgende får bopæl i Sverige, samt personer, der er statsborgere i Danmark, Finland, Island eller Norge, og som opholder sig i Sverige. Endvidere omfatter reglerne andre udlændinge, der opholder sig i Sverige, hvis strafferammen for den pågældende lovovertrædelse er mere end 6 måneders fængsel.

Svensk straffemyndighed forudsætter for hele personkredsens vedkommende, at kravet om dobbelt strafbarhed er opfyldt. Dobbelt strafbarhed skal foreligge på tidspunktet for domsafsigelsen, og ikke nødvendigvis på gerningstidspunktet.

Hvis der er tale om straffemyndighed i forhold til personer, der efterfølgende får bopæl i Sverige, eller andre udlændinge, der opholder sig (frivilligt) i Sverige, skal tilknytningen til Sverige foreligge på tidspunktet for tiltalerejsningen.

Der er i visse tilfælde straffemyndighed for udlandshandlinger, uafhængigt af spørgsmålet om dobbelt strafbarhed. Dette gælder bl.a. i sager, hvor en handling begås i udlandet af en offentlig ansat som led i tjenesten, uanset om handlingen er strafbar i gerningslandet. Der er bl.a. straffemyndighed i forhold til handlinger begået på svensk fartøj eller luftfartøj eller begået i tjenesten af sådant fartøjs befalingshavende eller besætningsmedlem.

Endvidere er der straffemyndighed for lovovertrædelser begået mod en svensk statsborger eller udlænding med bopæl i Sverige, hvis handlingen er begået på et område, som ikke er underlagt nogen stats jurisdiktion (det vil først og fremmest sige internationalt farvand og luftrummet derover).

Det afgørende er i denne forbindelse, om ofret for forbrydelsen havde bopæl i Sverige på gerningstidspunktet. Dette antages at indebære, at lovovertrædelser begået mod personer, der på gerningstidspunktet er asylansøgere eller flygtninge i Sverige, og som bliver udsat for en forbrydelse uden for svensk territorium, ikke kan pådømmes af svenske domstole i medfør af denne bestemmelse.

Der er endvidere i visse situationer straffemyndighed på grundlag af *universalprincippet*. Dette er eksempelvis tilfældet i sager om kapring, sø- eller luftfartssabotage og lufthavnssabotage, hvor Sverige har en konventionsforpligtelse til at have straffemyndighed.

Derudover er der straffemyndighed uafhængigt af gerningssted og gerningsmandens og ofrets nationalitet, hvis der er tale om en forbrydelse, der efter svensk ret straffes med fængsel i minimum fire år.

Foruden straffelovens bestemmelser er der i visse særlove bestemmelser, der hjemler universel jurisdiktion. Dette er eksempelvis tilfældet i lov (1982:316) om forbud mod kønsforulempelse af kvinder og lov (2002:444) om straf for visse tilfælde af finansiering af alvorlige forbrydelser mv.

Der er ikke i svensk ret særlige regler om straffemyndighed i forhold til forbrydelser begået gennem internettet.

14.2.2. Udkast til nye jurisdiktionsbestemmelser

I oktober 2000 nedsatte den svenske regering et udvalg, der fik til opgave at gennemgå svensk lovgivning i forhold til internationale forbrydelser, der efter folkeretten skal kunne føre til individuelt strafansvar. Udvalgets kommissorium blev senere udvidet til også at omfatte en generel gennemgang af reglerne om svensk straffemyndighed.

I november 2002 afgav udvalget betænkningen om *Internationella brott och svensk jurisdiction* (SOU 2002:98). Betænkningen indeholder bl.a. et udkast til nye regler om svensk straffemyndighed. Der er primært foreslået ændringer af sproglig og strukturel karakter, og bestemmelsernes hovedindhold foreslås således i det væsentlige bevaret. På enkelte punkter foreslås dog visse materielle ændringer i jurisdiktionsbestemmelserne.

Lovudkastets kapitel 2, § 1

”Behörighetens omfattning

1 § Svensk domstol är behörig att döma för brott som har begåtts i Sverige.

Ett brott anses vara begånget i Sverige om gärningsmannen handlade eller, vid straffbar underlåtenhet, borde ha handlat här.

Vid tillämpning av straffbestämmelser enligt vilka gärningen skall ha medfört en viss effekt anses brottet vara begånget i Sverige också i de fall då effekten inträdde i Sverige eller, vid försök, enligt brottsplanen sannolikt skulle ha inträtt här.

Ett brott som utgör medverkan till annans brott anses vara begånget i Sverige om den medverkande handlade eller, vid straffbar underlåtenhet, borde ha handlat här samt därutöver i de fall då gärningsmannens brott är att anse som begånget i Sverige.

Är det ovisst var ett brott har begåtts skall brottet anses vara begånget i Sverige om det finns skälig anledning att anta att detta är fallet.”

Efter bestämmelsen i *stk. 1* foreligger der straffemyndighed, hvis handlingen er begået på svensk territorium (jf. *territorialprincippet*). Dette svarer til de gældende bestemmelser.

Bestemmelserne i *stk. 2-4* om lokalisering af en forbrydelse er nye, men svarer i hovedsagen til indholdet af gældende ret. En forbrydelse skal herefter for det første anses for begået i Sverige, hvis gerningsmanden har handlet i Sverige eller – ved undladesforbrydelser – burde have handlet i Sverige. Det er forudsat, at en handling i sin helhed skal anses for begået i Sverige, hvis blot en del af handlingen har fundet sted dér.

Efter bestämmelsen i *stk. 2* udvides territorialprincippet med et *virkningsprincip*, idet en forbrydelse, som forudsætter en vis virkning, også skal anses for foretaget i Sverige, hvis virkningen indtræder dér. Med virkning forstås både den umiddelbare virkning af forbrydelsen og en virkning, der indebærer forbrydelsens fuldbyrdelse.

I betænkningen bemærkes under henvisning til Lotus-sagen,³ at der ud fra folkeretlige hensyn kan være grund til at udvise forsigtighed med at hævde jurisdiktion på grundlag af virkningsprincippet. Den foreslåede bestemmelse vil således ikke hjemle straffemyndighed i et tilfælde, hvor en person afgår ved døden i Sverige som følge af de skader, vedkommende er blevet påført i udlandet, uanset at skadernes karakter og omfang måtte have betydning for bedømmelsen af forbrydelsens alvor.

³ Omtalt ovenfor under afsnit 13.5.

Om lokaliseringen af forsøgshandlinger er i betænkningen anført, at et forsøg anses for begået på svensk territorium, enten hvis forsøgshandlingen er foretaget i Sverige, eller hvis virkningen af forsøgshandlingen var tiltænkt at skulle indtræde dér. Det fremgår, at der skal foretages en vurdering af, om den pågældende handling med en vis sandsynlighed kunne føre til det tilsigtede resultat.

Bestemmelsen i *stk. 3* indeholder en særlig regel om lokalisering af gerningsstedet ved medvirkenshandlinger. Der er herefter straffemyndighed, hvis den medvirkende har handlet i Sverige eller – ved strafbar undladelse – burde have handlet, i Sverige. Der er tillige straffemyndighed for en medvirkenshandling foretaget i udlandet, hvis den fuldbyrdede forbrydelse anses for begået i Sverige.

Bestemmelsen i *stk. 4* omhandler de tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt en strafbar handling blev foretaget i Sverige. Hvis der er en rimelig grund til at tro, at forbrydelsen er fuldbyrdet på svensk territorium, er der herefter svensk straffemyndighed. Som eksempel nævnes en situation, hvor en person er blevet dræbt om bord på en båd, der anløber svensk havn, og hvor der er tvivl om, hvor båden befandt sig, da drabet blev begået.

Lovudkastets kapitel 2, § 2

”Krav på åtalsförordnande

2 § Brott som avses i 1 § får inte åtalas utan att Riksåklagaren har meddelat åtalsförordnande om brottet har begåtts

1. på ett utländskt fartyg eller luftfartyg av en utlänning som varbefälhavare eller tillhörde besättningen på fartyget eller annars följde med detta och brottet riktade sig mot en sådan utlänning eller mot utländskt intresse,
2. av en utlänning i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning hos en annan stat eller en mellanfolklig organisation, såvida inte gärningsmannen genom vilseledande uppgifter, förklädnad eller på annat sätt har försökt dölja i vilken egenskap han eller hon har handlat, eller
3. av någon som tillhör en främmande stats militära styrka i samband med att styrkan besöker Sverige inom ramen för internationellt samarbete.

Åtalsförordnande får meddelas endast om åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Vid prövningen skall brottslighetens anknytning till främmande stat och de intressen som den staten har beaktas särskilt.

Om det finns särskilda skäl, får Riksåklagaren överlämna prövningen till regeringen.”

Bestemmelsen svarer i det væsentlig til den gældende regulering og indeholder særlige påtaleregler for visse nærmere opregnede situationer.

Lovudkastets kapitel 2, § 3

”Allmänna behörighetsgrunder

3 § Svensk domstol är i de fall som anges nedan behörig att döma för brott som har begåtts utanför Sverige:

Anknytningsfaktum	Behörighetens omfattning
1. Svenskt fartyg m.m.	Brott som har begåtts - ombord på ett svenskt fartyg, - ombord på ett svenskt luftfartyg, - på en inrättning som med stöd av lag har tillkommit i Sveriges ekonomiska zon eller på svensk del av kontinentalsockeln eller - i tjänsten av befällhavaren eller någon som tillhörde besättningen på fartyg eller luftfartyg som avses i a-b.
2. Svensk gärningsman	Brott som har begåtts av någon som - vid gärningstillfället var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige eller - när åtal väcks för brottet har förvärvat svenskt medborgarskap eller tagit hemvist i Sverige.
3. Svenskt enskilt intresse	Brott som har riktat sig mot - en svensk medborgare eller någon annan som har hemvist i Sverige eller - en svensk juridisk person.
4. Svenskt allmänt intresse	Brott som har - riktat sig mot rikets säkerhet, allmän verksamhet eller annat av rättsordningen särskilt skyddat svenskt intresse eller - begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning.
5. Internationella brott	Brott som avses i - lagen (0000:000) om internationella brott, 13 kap. 5 a § (kapning och sjö- eller luftfartssabotage) eller som utgör för-sök till sådant brott, 13 kap. 5 b § (flygplatssabotage) eller som utgör försök till sådant brott, 15 kap. 4 b § (osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol), 16 kap. 5 § (uppvigling) och som be-stått i en omedelbar och offentlig uppmaning till att begå folkmord, eller - artikel 1 i Förenta nationernas konven-tion den 10 december 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller som utgör försök till sådant brott.
6. Främmande stats intresse	Brott som har begåtts av någon som befinner sig i Sverige om - främmande stat har begärt att lagföringen för brottet skall överföras till Sverige, - en begäran om utlämnin for brottet

Anknytningsfaktum	Behörighetens omfattning
	har lämnats utan bifall eller
c)	brottet omfattas av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige och enligt vilken det föreligger skyldighet att utan undantag pröva frågan om åtal om den miss-tänkte inte utlämnas.”

Bestemmelsen indeholder de grundlæggende bestemmelser om svensk straffemyndighed i forhold til lovovertrædelser, der er begået uden for Sverige. Bestemmelsen svarer med enkelte ændringer til de eksisterende regler i kapitel 2, §§ 2-3 a, i Brottsbalken.

I overensstemmelse med *flagstatsprincippet* er der efter *pkt. 1.* straffemyndighed i forhold til handlinger begået om bord på et svensk fartøj, herunder luftfartøj. Dette gælder, når handlingen er begået i tjeneste af enten en befalingsmand eller en person, der tilhører besætningen. Der er endvidere straffemyndighed i sager om lovovertrædelser, der er begået på indretninger i Sveriges økonomiske zone eller på den svenske del af kontinentalsoklen.

Straffemyndighed i medfør af *pkt. 2.*, der er en videreførelse af gældende ret, bygger på *det aktive personalprincip*. Bestemmelsen omfatter personer, der på gerningstidspunktet havde svensk statsborgerskab eller bopæl i Sverige.

Ved vurderingen af bopælskriteriet skal der lægges vægt på, om den pågældendes ophold i Sverige er af mere vedvarende karakter med henblik på mere permanent at bosætte sig i Sverige. Et korterevarende ophold er således ikke tilstrækkeligt. Bestemmelsen omfatter desuden tilfælde, hvor gerningsmanden på påtaletidspunktet, men ikke på gerningstidspunktet, har svensk statsborgerskab eller bopæl i Sverige.

Pkt. 3 hjemler svensk straffemyndighed på grundlag af *det passive personalprincip*. Der er efter bestemmelsen straffemyndighed, hvis forbrydelsen er rettet mod en svensk statsborger, en person, der har bopæl i Sverige, eller mod svenske juridiske personer.

I *pkt. 4* fastlægges straffemyndighed på baggrund af *beskyttelsesprincippet* og er i det væsentlige en videreførelse af den gældende regulering. Bestemmelsen omfatter således tilfælde, hvor en forbrydelse er begået mod rigets sikkerhed, mod almen virksomhed eller en anden særlig svensk interesse, der er beskyttet af retsordenen. Bestemmelsen omfatter endvidere tilfælde, hvor en forbrydelse er begået i forbindelse med udøvelsen af offentlig tjeneste mv.

I pkt. 5 er anført en særlig bestemmelse om straffemyndighed i forhold til visse internationale forbrydelser. Bestemmelsen, der i det væsentlige er en videreførelse af den gældende bestemmelse i kapitel 2, § 3, stk. 6, i Brottsbalken, fastlægger med udgangspunkt i *universalprincippet*, at der er svensk straffemyndighed i visse nærmere opregnede tilfælde, uafhængigt af hvor lovovertrædelsen er begået og af hvem. Foruden forbrydelser omfattet af udvalgets forslag til en ny lov om internationale forbrydelser (folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser mv.) omfatter den foreslåede bestemmelse bl.a. flykapring, tortur mv.

Pkt. 6 indeholder en ny bestemmelse om straffemyndighed med udgangspunkt i *repræsentationsprincippet*, når gerningspersonen befinder sig i Sverige. Ud over sådan tilstedeværelse kræves, 1) at en anden stat har anmodet Sverige om at overtage retsforfølgningen, 2) at en anden stat har fremsat begæring om udlevering til retsforfølgning, hvilket er afslået, eller 3) at der foreligger en bindende international konvention, hvorefter Sverige er forpligtet til at retsforfølge i den pågældende sag.

Svensk straffemyndighed vil i disse tilfælde som udgangspunkt være betinget af, at der foreligger dobbelt strafbarhed, jf. lovudkastets § 5, stk. 1, jf. nedenfor. I stk. 2 opregnes imidlertid en række undtagelser fra dobbelt strafbarhedskravet, herunder bl.a. i tilfælde, hvor den pågældende handling efter svensk ret ville kunne straffes med mere end fængsel i 4 år.

Lovudkastets kapitel 2, § 4

”Särskilda behörighetsgrunder

4 § Särskilda bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma för vissa brott som har begåtts utanför Sverige finns i

1. 29 kap. 13 § miljöbalken,
2. 13 kap. 5 § luftfartslagen (1957:297),
3. 14 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
4. 6 § lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföreläggande för brott,
5. 10 kap. 10 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
6. 51 a § jaktlagen (1987:259),
7. 17 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
8. 49 § fiskelagen (1993:787),
9. 5 § lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid passagerarfartyget Estonia och
10. 10 kap. 2 § radio- och TV-lagen (1996:844).”

Bestemmelsen indeholder udelukkende henvisninger til jurisdiktionsbestemmelser i forskellige særlove, og har således ingen selvstændig betydning.

Lovudkastets kapitel 2, § 5

”Krav på dobbel straffbarhet

5 § Har brottet begått på en främmande stats område är i fall som avses i 3 § 2, 3 och 6 svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). I sådana fall får inte dömas till påföljd som är stränga re än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Första stycket gäller inte

1. brott som någon som tillhör Försvarsmakten har begått på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,
2. brott som någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering har begått vid tjänstgöringen,
3. brott för vilka det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer samt
4. brott som avses i
 - a) 4 kap. 1 a § (människohandel för sexuella ändamål) samt försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja sådant brott
 - b) 14 kap. 6 § (penningförfalskning) samt försök till sådant brott
 - c) 22 kap. 6 a § (olovlig befattningsmed kemiska vapen)
 - d) 22 kap. 6 b § (olovlig befattningsmed minor)
 - e) 2 § lagen (1982:316) om könsstympning av kvinnor
 - f) 5 § lagen (1982:963) om rymdverksamhet
 - g) 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner samt
 - h) 3-5 §§ lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.”

Bestemmelsen angiver, i hvilke tilfælde straffemyndighed i forhold til udlandshandlinger er betinget af, at der foreligger dobbelt strafbarhed.

Efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, kræves dobbelt strafbarhed i de tilfælde, hvor svensk straffemyndighed er baseret på lovudkastets § 3, stk. 2 (det aktive personalprincip), § 3, stk. 3 (det passive personalprincip) eller § 3, stk. 6 (repræsentationsprincippet). Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger dobbelt strafbarhed, skal afgøres ud fra forholdene på domstidspunktet.

Efter *stk. 1, 2. pkt.*, må ingen idømmes en højere straf end den, der er hjemmel til at idømme efter lovgivningen i gerningslandet. Der skal som udgangspunkt lægges vægt på strafferammen i den udenlandske lovgivning. Hvis der foreligger særlige grunde, kan domstolene imidlertid tage hensyn til udmålingspraksis i gerningslandet, hvis denne praksis er betydeligt lavere end i Sverige.

Bestemmelsen i *stk. 2* angiver i overensstemmelse med de gældende regler de tilfælde, hvor kravet om dobbelt strafbarhed fraviges, herunder bl.a. i tilfælde, hvor den pågæl-

dende lovovertrædelse efter svensk lovgivning straffes med en minimumsstraf på fængsel i 4 år. Den såkaldte 4-årsregel er imidlertid ændret fra at være en generel jurisdiktionshjemmel til i stedet alene at være en omstændighed, der begrundet en fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed. Også i disse situationer kræver svensk straffemyndighed således en vis grad af tilknytning til Sverige ved, at en af de generelle kompetenceregler i lovudkastets § 3 er opfyldt.

Lovudkastets kapitel 2, § 6

”Krav på visst straff

6 § Har brottet begåts på ett område som inte tillhör någon stat är, utom i fall som avses i 3 § 1, svensk domstol behörig endast om fängelse kan följa på brottet enligt svensk lag.”

Bestemmelsen afskærer straffemyndighed i forhold til handlinger begået uden for folkeretligt anerkendt område, og som efter svensk ret alene kan straffes med bøde.

Lovudkastets kapitel 2, § 7

”Krav på åtalsförordnande

7 § Brott som avses i 3 och 4 §§ får inte åtalas utan att Riksåklagaren eller den som Riksåklagaren bemyndigat därtill har meddelat åtalsförordnande.

Åtalsförordnande får meddelas endast om åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Vid prövningen skall brottslighetens anknytning till främmande stat och de intressen som den staten har beaktas särskilt. Om det finns särskilda skäl, får Riksåklagaren överlämna prövningen till regeringen.

Åtalsförordnande krävs inte för

1. brott som avses i 15 kap. 4 b § (osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol) samt
2. brott som har begåtts
 - a) på ett svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg,
 - b) i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning,
 - c) av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,
 - d) vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering,
 - e) i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av nämnda stater, eller
 - f) av en svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse.”

Bestemmelsen, der indeholder regler om påtalen i visse sager, er i overensstemmelse med den eksisterende retsstilling. I stk. 2 er angivet visse retningslinjer for, om der bør

ske påtale. Som grundlæggende betingelse anføres, at der kun skal ske påtale, hvis dette er begrundet ud fra et alment synspunkt, og herudover skal der tages hensyn til, hvilken tilknytning handlingen har til en anden stat og denne stats interesser.

Lovudkastets kapitel 2, § 8

”Utländsk dom som processhinder

8 § Har frågan om ansvar för brott prövats genom en lagakraftvunnen dom som har meddelats av annan domstol än svensk domstol får den tilltalade inte lagföras i Sverige för en gärning som omfattats av prövningen.

Om inte annat följer av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige får dock lagföring ske om

1. den tilltalade har frikänts från ansvar på den grunden att gärningen inte utgjorde brott enligt den lag som domstolen tillämpade,
2. verkställighet av den utdömda påföljden inte pågår av annan anledning än att påföljden redan har verkställts i sin helhet eller bortfallit enligt den för verkställigheten tillämpliga lagen,
3. lagföringen gäller brott som avses i 1 § eller 3 § 4, såvida inte den tidigare lagföringen har skett på begäran av svensk myndighet eller sedan personen har utlämnats från Sverige för lagföring,
4. den tidigare lagföringen eller domen uppenbart står i strid med svenska allmänna rättsprinciper, eller
5. sådana förhållanden föreligger som enligt 58 kap. 3 § rättegångsbalken kan föranleda resning till men för den tilltalade.

Regeringen tillkännager de överenskommelser som avses i andra stycket.”

Bestemmelsen vedrører spørgsmålet om forbudet mod dobbelt retsforfølgning (princippet om *ne bis in idem*).

Bestemmelsen er grundlæggende ændret i forhold til den gældende bestemmelse i kapitel 2, § 5 a, i Brottsbalken, der bygger på et princip om, at udenlandske domme som udgangspunkt ikke hindrer retsforfølgning i Sverige.

Efter *stk. 2, nr. 2*, er ny retsforfølgning i Sverige mulig, hvis fuldbyrdelsen af en straf idømt i udlandet ikke iværksættes. Ny retsforfølgning kræver imidlertid, at årsagen til den manglende fuldbyrdelse i udlandet skyldes andre omstændigheder, end at straffen er bortfaldet i medfør af domslandets regler om benådning, amnesti eller lignende.

Efter *stk. 2, nr. 3*, er ny retsforfølgning i Sverige endvidere mulig, hvis lovovertrædelser har fundet sted på svensk territorium eller er rettet mod svenske almene interesser.

Henset til, at der med lovudkastet foreslås et generelt anvendeligt princip om *ne bis in idem*, foreslås i *stk. 2, nr. 4*, en bestemmelse, hvorefter muligheden for svensk straffe-

myndighed ikke afskæres i tilfælde, hvor retsforfølgningen eller dommen i udlandet er i åbenbar modstrid med almindelige retsprincipper i Sverige. Desuden skal ne bis in idem-princippet ikke have virkning, hvis den tidligere retssag i udlandet er gennemført og har haft et resultat, som afviger kraftigt fra, hvad der ville følge af svensk ret, og som fremstår helt uacceptabelt.

Stk. 2, nr. 5, angiver, at gennemførelse af ny retsforfølgning i Sverige er mulig, hvis der foreligger sådanne omstændigheder, der efter svensk ret ville kunne medføre genoptagelse af sagen.

Lovudkastets kapitel 2, § 9

”Krav på åtalsförordnande

9 § Brott som avses i 8 § får inte åtalas utan att Riksåklagaren har meddelat åtalsförordnande.

Åtalsförordnande får meddelas endast om åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Vid prövningen skall brottslighetens anknytning till främmande stat och de intressen som den staten har beaktas särskilt. Om det finns särskilda skäl, får Riksåklagaren överlämna prövningen till regeringen.”

Bestemmelsen regulerer spørgsmålet om, hvorvidt der skal rejses tiltale i sager, som tidligere er prøvet af en udenlandsk domstol. Tilsvarende regler findes i dag i Brottsbalken, kapitel 2, § 5 a, stk. 3.

Lovudkastets kapitel 2, § 10

”Beaktande av utländsk påföljd

10 § Döms någon i Sverige för en gärning som avses i 8 § skall vid bestämmande av påföljd skälig hänsyn tas till verkställighet av tidigare ådömd påföljd som den tilltalade undergått till följd av den tidigare lagföringen. Frihetsberövande till följd av den tidigare domen eller lagföringen skall om möjligt i sin helhet räknas av från böter eller fängelse.

I fall som avses i första stycket får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen eller påföljd helt efterges.”

I bestemmelsen angives, hvilken betydning en tidligere udenlandsk dom skal have i forbindelse med udmålingen af straffen ved retsforfølgning i Sverige for den samme handling.

Bestemmelsens 1. pkt. er i overensstemmelse med den gældende bestemmelse i kapitel 2, § 6, i Brottsbalken, og angiver, at hvis den udenlandske dom lød på frihedsstraf, og straffen i Sverige for den samme lovovertrædelse herefter bliver fastsat til bøde el-

ler fængsel, skal den tid, som vedkommende allerede har været frihedsberøvet, fratrækkes. For bøder sker det ved at anvende reglerne om forvandling af bøder.

14.3. Finland

Rækkevidden af finsk straffemyndighed er reguleret af følgende bestemmelser i den finske straffelov (Brottsbalk):

”1 KAP Om tillämpningsområdet för finsk straffrätt

1 § Brott som har begåtts i Finland

På brott som har begåtts i Finland tillämpas finsk lag.

Bestämmelser om tillämpningen av finsk lag på brott som har begåtts i Finlands ekonomiska zon finns i lagen om Finlands ekonomiska zon (1058/2004) och i lagen om förhindrande av vattens förorening, förorsakad av fartyg (300/1979).

2 § Brott som har anknytning till finska fartyg

På brott som har begåtts ombord på ett finskt fartyg eller luftfartyg tillämpas finsk lag, om brottet har begåtts

1. när fartyget befann sig på öppna havet eller inom ett område som inte tillhör någon stat eller när luftfartyget befann sig inom eller ovanför ett sådant område, eller
2. när fartyget befann sig inom en främmande stats område, eller när luftfartyget befann sig inom eller ovanför ett sådant område, och brottet har förövats av fartygets befälhavare eller en medlem av besättningen eller en passagerare eller någon som annars har medföljt fartyget.

Finsk lag tillämpas även på brott som befälhavaren för eller en medlem av besättningen ombord på ett finskt fartyg eller luftfartyg förövat utanför Finland, om gärningsmannen genom sin gärning brutit mot en särskild skyldighet som enligt lag åvilar honom i egenskap av befälhavare eller medlem av besättningen.

3 § Brott som riktar sig mot Finland

På brott som har förövats utanför Finland och som riktar sig mot Finland tillämpas finsk lag.

Ett brott anses rikta sig mot Finland, om

1. det är ett lands- eller högförräderibrott,
2. gärningen på något annat sätt allvarligt kränkt eller äventyrat Finlands statliga, militära eller ekonomiska rättigheter eller intressen, eller om
3. det riktar sig mot en finsk myndighet.

4 § Tjänstebrott och militära brott

På brott som nämns i 40 kap. och som har begåtts utanför Finland av en person som avses i 40 kap. 11 § 1, 2, 3 och 5 punkten tillämpas finsk lag.

Finsk lag tillämpas likaså på brott som nämns i 45 kap. och som har förövats utanför Finland av en person som det nämnda kapitlet skall tillämpas på.

5 § Brott som riktar sig mot finska medborgare

På brott som har begåtts utanför Finland och som riktar sig mot en finsk medborgare, ett finskt samfund, en finsk stiftelse eller någon annan finsk juridisk person eller en i Finland varaktigt bosatt utlänning tillämpas finsk lag, om på gärningen enligt finsk lag kan följa fängelse i över sex månader.

6 § Brott som har begåtts av finsk medborgare

På brott som en finsk medborgare har begått utanför Finland tillämpas finsk lag. Har brottet förövats inom ett område som inte tillhör någon stat, är en förutsättning för straffbarheten att på brottet enligt finsk lag kan följa fängelse i över sex månader.

Som finsk medborgare anses den som vid gärningstidpunkten eller när rättegången inleds är finsk medborgare.

Med finsk medborgare jämställs

1. den som vid gärningstidpunkten eller när rättegången inleds är varaktigt bosatt i Finland, samt
2. den som påträffas i Finland och som när rättegången inleds är medborgare eller varaktigt bosatt i Danmark, Island, Norge eller Sverige.

7 § Internationella brott

På brott som begås utanför Finland och vars straffbarhet oberoende av lagen på gärningsorten grundar sig på en internationell överenskommelse som är förpliktande för Finland eller på någon annan författning eller bestämmelse som är internationellt förpliktande för Finland (internationellt brott), tillämpas finsk lag. Närmare stadganden om tillämpningen av denna paragraf utfärdas genom förordning.

Finsk lag tillämpas oberoende av lagen på gärningsorten även på sådant kärnladdningsbrott eller sådan förberedelse till allmänfarligt brott som ägt rum utanför Finland och som skall betraktas som brott enligt fördraget om fullständigt förbud mot kärnsprängningar (FördrS 15/2001).

Finsk lag tillämpas oberoende av lagen på gärningsorten även på människohandel, grov människohandel och brott enligt 34 a kap. som har begåtts utanför Finland.

8 § Annat brott som har begåtts utanför Finland

På brott som har begåtts utanför Finland och på vilket enligt finsk lag kan följa fängelse i över sex månader tillämpas finsk lag, om den stat inom vars område brottet har förövats har begärt att åtal för brottet skall väckas vid finsk domstol eller som med anledning av brottet har framställt begäran om att gärningsmannen skall utlämnas men begäran har avslagits.

9 § Juridiska personers straffansvar

Skall på ett brott enligt detta kapitel tillämpas finsk lag, bestäms även juridiska personers straffansvar enligt finsk lag.

10 § Gärningsorten

Ett brott anses vara begånget såväl där den brottsliga handlingen företogs som där den rekvisitsenliga följden av brottet framträdde. Ett underlåtenhetsbrott anses vara begånget såväl där gärningsmannen borde ha handlat som där den rekvisitsenliga följden av brottet framträdde.

Om brottet stannade vid försök, anses det vara begånget även där den rekvisitsenliga följden antingen sannolikt eller enligt gärningsmannens uppfattning skulle ha framträtt om brottet skulle ha fullbordats.

En anstiftares och en medhjälparens brott anses vara begånget både på den ort där delaktighetsgärningen utfördes och på den ort där gärningsmannens brott anses vara begånget.

Om gärningsorten inte med säkerhet kan fastställas, men det finns grundad anledning att anta att brottet har begåtts inom finskt område, skall det anses vara begånget i Finland.

11 § Kravet på dubbel straffbarhet

När ett brott har begåtts inom en främmande stats område kan finsk lag tillämpas med stöd av 5, 6 och 8 §§ endast om gärningen är straffbar också enligt lagen på gärningsorten och om även en domstol i den främmande staten kunde ha dömt ut straff för gärningen. För brottet får härvid inte i Finland dömas ut en påföljd som är strängare än den som stadgas för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Även om lagen på gärningsorten inte föreskriver något straff för gärningen, tillämpas finsk lag på gärningen om den har begåtts av en finsk medborgare eller en i 6 § 3 mom. 1 punkten avsedd person och straff för gärningen föreskrivs

1. i 11 kap. 1 eller 2 §, om gärningen utgör sådant krigföringsbrott eller grovt krigföringsbrott eller delaktighetsgärning i sådana, som avses i artikel 15 i det andra protokollet till Haagkonventionen från år 1954 om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt,
2. med stöd av 15 kap. 12 a § i 1–9 § i nämnda kapitel,
3. i 16 kap. 1–3 § och även om en person som avses i 40 kap. 11 § 2, 3 eller 5 punkten eller en sådan utländsk tjänsteman som är anställd hos Internationella brottmålsdomstolen är föremål för brottet,
4. i 16 kap. 13, 14 och 14 a § och även om dessa lagrum tillämpas med stöd av 20 § i nämnda kapitel,
5. i 17 kap. 18, 18 a eller 19 §,
6. i 20 kap. 6–8 §,
7. i 20 kap. 9 eller 9 a §, om gärningen riktar sig mot en person som är under aderton år, eller
8. i 40 kap. 1–4 §, om gärningsmannen är en riksdagsledamot, en utländsk tjänsteman eller en ledamot av ett utländskt parlament.

...

13 § Utländsk dom

I Finland får åtal inte väckas för gärningar angående vilka det redan har givits en lagakraftvunnen dom i den stat där gärningen begicks eller i någon annan medlemsstat i Europeiska unionen och

1. åtalet har förkastats,
2. den åtalade har konstaterats vara skyldig men inte dömts till straff,
3. den ådömda påföljden har verkställts eller verkställigheten pågår, eller
4. den ådömda påföljden har förfallit enligt lagen i domstolsstaten.

Oberoende av 1 mom. får riksåklagaren förordna att åtal skall väckas i Finland, om en utomlands given dom inte grundar sig på en begäran som har framförts av en finsk myndighet eller en begäran om utlämning för brott som de finska myndigheterna har bifallit och

1. brottet enligt 3 § anses rikta sig mot Finland,
3. brottet är ett sådant tjänstebrott eller militärt brott som avses i 4 §,
3. brottet enligt 10 § anses begånget även i Finland. Riksåklagaren får dock inte förordna att åtal skall väckas för ett brott som delvis har begåtts inom territoriet för den medlemsstat i Europeiska unionen i vilken domen har givits.

...

15 § För Finland förpliktande internationella överenskommelser och folkrättslig praxis

Om en internationell överenskommelse som är förpliktande för Finland eller någon annan författning eller bestämmelse som är internationellt förpliktande för Finland i något fall begränsar tillämpningsområdet för finsk straffrätt utöver vad som stadgas i detta kapitel, skall begränsningen följas så som avtalats. Utan hinder

av detta kapitel skall dessutom iakttas de begränsningar av tillämpningsområdet för finsk lag som följer av allmänt erkända folkrättsliga regler.”

Finsk straffmyndighed omfatter handlinger begået på finsk territorium, jf. *territorialprincippet*. Der er endvidere straffmyndighed for handlinger foretaget på finsk indregistrerede skibe mv. (jf. *flagstatsprincippet*), uanset hvor de befinder sig, hvis handlingen foretages af en ansat eller en person, der som rejsende befinder sig om bord på skibet mv.

Gerningsstedet anses for dér, hvor den strafbare handling blev udført, eller hvor handlingens virkning indtrådte. Ved forsøg anses gerningsstedet tillige at være dér, hvor virkningen af handlingen ville indtræde, eller hvor gerningsmanden forventede, at den ville indtræde. Gerningsstedet for medvirkenshandlinger anses for at være både dér, hvor medvirkenshandlingen blev foretaget, og hvor forbrydelsen blev fuldbyrdet. Hvis der ikke er sikkerhed for, at gerningsstedet er i Finland, men der er begrundet formodning om, at det er tilfældet, skal handlingen anses for at være foretaget i Finland.

Der er i overensstemmelse med *det aktive personalprincip* straffmyndighed i forhold til handlinger foretaget i udlandet af finske statsborgere. Tilsvarende gælder for handlinger foretaget af personer, der havde fast bopæl i Finland på gerningstidspunktet eller på tidspunktet for sagens indledning, samt i forhold til andre nordiske statsborgere eller bosiddende, hvis de pågribes i Finland. Straffmyndighed er i disse tilfælde betinget af dobbelt strafbarhed.

Der er endvidere straffmyndighed i forhold til handlinger begået i udlandet mod en finsk statsborger, en person med fast bopæl i Finland eller en finsk virksomhed, jf. *det passive personalprincip*. Straffmyndighed forudsætter, at handlingen efter finsk ret kan medføre fængsel i over 6 måneder. Straffmyndighed er endvidere betinget af dobbelt strafbarhed.

I tilfælde af lands- og højforræderi, eller hvis en handling er rettet mod en finsk autoritet eller alvorligt skader det finske militære eller økonomiske rettigheder, er der på grundlag af *beskyttelsesprincippet* straffmyndighed uanset gerningsmandens nationalitet.

Der er endvidere straffmyndighed ud fra et *universalprincip* i de tilfælde, hvor en kriminaliseringspligt følger af en international aftale, der er bindende for Finland. Der er udstedt en forordning, der indeholder en udtømmende opregning af de strafbare

handlinger, i forhold til hvilke der er universal jurisdiktion. Det drejer sig eksempelvis om folkedrab, kapring, narkotikaforbrydelser mv.

14.4. Tyskland

Der er efter tysk ret straffemyndighed i forhold til alle lovovertrædelser, der er begået på tysk territorium, jf. *territorialprincippet*. Der er endvidere straffemyndighed i forhold til handlinger begået på et skib eller fly under tysk flag, uanset hvor skibet eller flyet befinder sig, jf. *flagstatsprincippet*.

Gerningsstedet defineres som alle steder, hvor gerningsmanden handlede eller – ved undladelsesforbrydelser – burde have handlet. Gerningsstedet anses desuden for at være det sted, hvor en virkning, der er et element i den fuldbyrdede forbrydelse, indtræder, eller hvor det var gerningsmandens hensigt, at virkningen skulle indtræde. På den baggrund er der tysk straffemyndighed i forhold til forsøgshandlinger foretaget i udlandet, hvis forbrydelsen var tilsigtet at skulle fuldbyrdes i Tyskland.

Ved medvirkenshandlinger anses gerningsstedet at være dér, hvor forbrydelsen blev fuldbyrdet, dér hvor den medvirkende antog, at forbrydelsen skulle fuldbyrdes, samt dér hvor den medvirkende handlede eller – ved undladelsesdelikter – burde have handlet. Hvis den medvirkende handlede inden for tysk territorium, men forbrydelsen blev fuldbyrdet uden for, er spørgsmålet om tysk straffemyndighed i forhold til medvirkenshandlingen afhængigt af, om den fuldbyrdede handling er strafbar efter lovgivning i det land, hvor fuldbyrdelsen fandt sted.

I overensstemmelse med *det aktive personalprincip* er der straffemyndighed for handlinger begået af tyske statsborgere i udlandet. Straffemyndighed forudsætter i disse tilfælde, at handlingen tillige er strafbar efter lovgivningen i gerningslandet, eller at handlingen ikke er underlagt nogen strafferetlig håndhævelse – det vil sige, at handlingen er begået uden for folkeretligt anerkendt område.

Ved vurderingen af, om der er den fornødne tilknytning, er det afgørende, at gerningsmanden var tysk statsborger på gerningstidspunktet, eller senere er blevet det.

Uanset om der ikke foreligger den fornødne tilknytning, kan der være straffemyndighed i forhold til handlinger begået i udlandet af en udlænding, hvis den pågældende befinder sig i Tyskland og ikke udleveres til retsforfølgning i udlandet.

På baggrund af *det passive personalprincip* er der straffemyndighed i forhold til strafbare handlinger, der er begået i udlandet og rettet mod tyske statsborger. Der stilles også i disse tilfælde krav om dobbelt strafbarhed, eller at handlingen ikke er underlagt nogen strafferetlig håndhævelse. Herudover er der straffemyndighed i forhold til en række nærmere opregnede forbrydelser, hvor den strafbare handling er rettet mod tyske retsgoder, statsborgere eller embedspersoner. I disse tilfælde stilles ikke krav om dobbelt strafbarhed.

Der er endvidere tysk straffemyndighed i forhold til en række forbrydelser begået i udlandet, uden hensyn til om der foreligger dobbelt strafbarhed, og uden hensyn til gerningsmandens eller ofrets nationalitet. Dette gælder eksempelvis i sager om hvidvaskning af penge, menneskehandel, narkotikasmugling samt i alle tilfælde, hvor Tyskland på baggrund af en international aftale er forpligtet til at foretage retsforfølgning.

Der ikke særlige regler i forhold til lovovertrædelser begået gennem internettet.

14.5. Storbritannien

Storbritannien har ikke en generel regulering af rækkevidden af straffemyndighed. I stedet indeholder hver enkelt straffebestemmelse en regulering heraf for den pågældende bestemmelse. Derfor er der variationer i straffemyndigheden afhængig af, hvilken strafbar handling der er tale om.

Storbritanniens straffemyndighed er som udgangspunkt territorial begrænset til England, Wales, Nordirland og Skotland, jf. *territorialprincippet*. Nogle bestemmelser vedrører dog kun visse af disse områder. I overensstemmelse med *virkningsprincippet* er der endvidere straffemyndighed, hvis en strafbar handling har virkning inden for dette område.

Virkningsprincippet gælder både i forhold til fuldbyrdede forbrydelser og medvirkenshandlinger, hvilket indebærer, at der er straffemyndighed i forhold til en medvirkenshandling foretaget uden for Storbritannien, hvis der herved medvirkes til en forbrydelse, der fuldbyrdes i Storbritannien.

Der er endvidere i nærmere opregnede tilfælde straffemyndighed på baggrund af *det aktive personalprincip*, bl.a. i tilfælde af manddrab og visse seksuelle krænkelser.

Normalt kræves, at gerningsmanden var britisk statsborger på gerningstidspunktet. Der er derimod ikke regler, der hjemler straffemyndighed på baggrund af ofrets tilknytning til Storbritannien (*det passive personalprincip*).

Herudover er der straffemyndighed i forhold til folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser begået uden for Storbritannien, uanset om der foreligger dobbelt strafbarhed. I disse tilfælde er det dog et krav, at gerningsmanden har en vis tilknytning til Storbritannien ved enten at være britisk statsborger, bosiddende i Storbritannien eller at være under det britiske forsvars kommando.

Der er i visse tilfælde, hvor dette er begrundet i internationale forpligtelser, straffemyndighed på baggrund af *universalprincippet*. Dette er eksempelvis tilfælde i forhold til flykapring.

Der er ikke særlige regler i forhold til lovovertrædelser begået gennem internettet.

14.6. Frankrig

I overensstemmelse med *territorialprincippet* har Frankrig straffemyndighed i forhold til handlinger foretaget på det franske territorium, herunder de oversøiske territorier. Herudover er der straffemyndighed i forhold til handlinger begået inden for det territoriale farvand og luftrummet over de områder, hvor der foreligger jurisdiktion. Der er desuden straffemyndighed i forhold til handlinger begået om bord på franske skibe mv., jf. *flagstatsprincippet*.

I forhold til forsøgshandlinger er der straffemyndighed, hvis forsøgshandlingen enten er begået på fransk territorium eller blev udført af en fransk statsborger. Der er endvidere straffemyndighed i tilfælde, hvor der i Frankrig medvirkes til en forbrydelse, der fuldbrydes i udlandet, hvis der også efter lovgivningen i fuldbyrdelseslandet er tale om en lovovertrædelse.

I overensstemmelse med *det aktive personalprincip* omfatter fransk straffemyndighed handlinger begået i udlandet af en fransk statsborger, forudsat at handlingen efter fransk ret ville kunne straffes med mere end bøde.

Hvis der er tale om en "forbrydelse" (strafferamme overstiger fængsel indtil 10 år), stilles der ikke krav om dobbelt strafbarhed, modsat i forhold til en "forseelse" (fængsel indtil 10 år). Forseelser, der krænker statens fundamentale interesser, betragtes dog

som begået i Frankrig, og er af denne grund omfattet af fransk straffemyndighed, uanset om der foreligger dobbelt strafbarhed.

Hvis ofret for en forbrydelse er fransk statsborger, er der straffemyndighed på baggrund af *det passive personalprincip*. Det gælder, når der er begået en forbrydelse over for den pågældende, eller hvor der er begået en forseelse, som kan straffes med fængsel efter fransk ret. Der gælder et krav om dobbelt strafbarhed i forhold til forseelser, men ikke i forhold til forbrydelser.

Frankrig har *universel jurisdiktion* i det omfang, der er grundlag herfor i internationale aftaler.

Der er ikke i særlige regler i forhold til lovovertrædelser begået gennem internettet.

14.7. Nederlandene

Der er efter nederlandsk ret straffemyndighed i forhold til handlinger begået på nederlandsk territorium og handlinger begået på et nederlandsk indregistreret skib eller luftfartøj (jf. *territorial- og flagstatsprincippet*). En forbrydelse kan lokaliseres både til det sted, hvor den strafbare handling er foretaget, og til det sted, hvor handlingen får virkning.

For så vidt angår forsøgs- og medvirkenshandling er der straffemyndighed i samme omfang som i forhold til fuldbyrdede forbrydelser.

Nederlandske statsborgere kan i overensstemmelse med *det aktive personalprincip* retsforfølges for handlinger begået i udlandet, hvis der efter nederlandsk lovgivning er tale om en grov forbrydelse, og handlingen samtidig er strafbar i gerningslandet (dobbelt strafbarhed). Det er en forudsætning, at gerningsmanden var nederlandsk statsborger på gerningstidspunktet. Bortset fra regler om visse seksualforbrydelser findes der ikke i nederlandsk ret bestemmelser, der giver straffemyndighed baseret på, at gerningsmanden har nederlandsk domicil, men ikke statsborgerskab.

Der er endvidere i visse nærmere opregnede tilfælde straffemyndighed for udlands-handlinger, uafhængigt af et krav om dobbelt strafbarhed. Dette er eksempelvis tilfældet ved handlinger foretaget i udlandet af nederlandske embedsmænd eller af personer om bord på et nederlandsk indregistreret skib.

Den nederlandske straffelov indeholder ikke generelle regler om straffemyndighed på baggrund af *det passive personalprincip*. Nederlandenes lov om internationale forbrydelser indeholder imidlertid bestemmelser, hvorefter forbrydelser omfattet af loven (det vil sige eksempelvis forbrydelser mod menneskeheden, etnisk udrensning og tortur), og som er begået imod nederlandske statsborgere, kan retsforfølges i Nederlandene.

I visse nærmere opregnede tilfælde er der endvidere straffemyndighed på baggrund af *universalprincippet*. Dette er bl.a. tilfældet i forhold til terrorisme og flykapring. Anvendelsen af universel jurisdiktion må dog have hjemmel i internationale forpligtelser.

Der er ikke særlige regler i forhold til lovovertrædelser begået gennem internettet.

14.8. Østrig

Der er østrigsk straffemyndighed i forhold til lovovertrædelser begået på østrigsk territorium (*territorialprincippet*). Desuden er der straffemyndighed i forhold til forbrydelser begået på østrigsk indregistrerede skibe og fly, uanset hvor de befinder sig (*flagstatsprincippet*).

En forbrydelse lokaliseres til ethvert sted, hvor gerningsmanden har handlet eller burde have handlet, hvor den fuldbyrdede forbrydelse er indtrådt, eller hvor gerningsmanden regnede med, at fuldbyrdelsen ville indtræde. I tilfælde, hvor forbrydelsen ikke fuldbyrdes, er der straffemyndighed, hvis gerningsmanden havde til hensigt at handle på østrigsk territorium, eller hvis vedkommende tilsigtede, at virkningen af handlingen skulle indtræde dér.

I overensstemmelse med *det aktive personalprincip* foreligger der desuden straffemyndighed i forhold til lovovertrædelser begået i udlandet, hvis gerningsmanden er østrigsk statsborger på gerningstidspunktet eller senere opnår østrigsk statsborgerskab. Straffemyndighed er i disse tilfælde betinget af, at handlingen også er strafbar efter gerningslandets lovgivning (dobbelt strafbarhed).

Endvidere er der i visse tilfælde straffemyndighed baseret på ofrets tilknytning til Østrig på gerningstidspunktet (*det passive personalprincip*). Dette gælder bl.a. i forhold til forbrydelser rettet mod østrigske embedsmænd og i tilfælde, hvor en østrigsk statsbor-

ger over for en anden østrigsk statsborger begår en handling, der er ifølge østrigsk lov er strafbar. I begge tilfælde er straffemyndighed ikke betinget af dobbelt strafbarhed.

Endelig er der i visse nærmere opregnede tilfælde straffemyndighed uden hensyn til, om gerningsmanden eller ofret har tilknytning til Østrig. Dette er eksempelvis tilfældet ved terrorisme, flykapring, menneskehandel, hvidvaskning af penge mv.

Der er ikke særlige regler i forhold til forbrydelser begået gennem internettet.

Kapitel 15. Overvejelser om territorial- og virkningsprincippet

15.1. Udvalgets overvejelser om territorialprincippet

15.1.1. Straffelovens § 6, nr. 1

Udvalget har overvejet, om der er behov for at foretage ændringer eller justeringer af straffelovens § 6 om dansk straffemyndighed på grundlag af territorialprincippet.

Som der nærmere er redegjort for ovenfor under afsnit 4.1, er straffelovens § 6, nr. 1, udtryk for det traditionelle udgangspunkt om staters territorialhøjhed – det vil sige princippet om, at en stat suverænt (bl.a.) har kompetence til at retsforfølge overtrædelser, der begås på statens territorium.

Udvalget finder, at dette er et helt grundlæggende princip ved fastlæggelse af rammerne for en stats straffemyndighed.

Efter udvalgets opfattelse bør der på den baggrund ikke ske ændringer af straffelovens § 6, nr. 1, hvorefter der er dansk straffemyndighed i forhold til lovovertrædelser, der begås i den danske stat (herunder Færøerne og Grønland). Bestemmelsen bør således fortsat omfatte enhver handling begået på dansk land-, sø- og luftterritorium.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 1).

15.1.2. Straffelovens § 6, nr. 2 og 3

15.1.2.1. Dansk fartøj

15.1.2.1.1. Straffelovens § 6, nr. 2 og 3, udtrykker det, der kan betegnes som et udvidet territorialprincip ("flagstatsprincippet").

Princippet bygger som anført ovenfor under afsnit 4.1 på en historisk antagelse om en nær sammenhæng mellem et fartøj og den stat, fartøjet er registreret i (flagstaten). Flagstaten er således traditionelt antaget at være den nærmeste til at have straffemyndighed i forhold til handlinger, der foretages på et fartøj registreret i vedkommende stat.

Efter nutidens forhold er der imidlertid en lang række forhold (eksempelvis skattemæssige aspekter), der influerer på, i hvilken stat et fartøj registreres. Den traditionelle forudsætning om en sammenhæng mellem fartøjet og flagstaten vil derfor i en række situationer ikke være til stede. De gældende bestemmelser kan dermed i visse tilfælde føre til dansk straffemyndighed i situationer, hvor den pågældende strafbare handling savner reel dansk tilknytning bortset fra den omstændighed, at handlingen er begået på et fartøj, der er indregistreret i netop Danmark.

Omvendt kan flagstatsprincippet føre til, at eksempelvis et skib, der har en naturlig tilknytning til en stat, eksempelvis fordi skibet sejler i fast rutefart mellem denne stat og en anden stat, ikke er omfattet af denne stats (disse staters) straffemyndighed, men kun af flagstatens.

I lyset af de ændrede forudsætninger vedrørende sammenhængen mellem flagstaten og fartøjet har udvalget overvejet, om der er behov for ændringer af straffelovens § 6, nr. 2 og 3.

15.1.2.1.2. Straffelovens § 6, nr. 2, omhandler lovovertrædelser begået på danske fartøjer, som befinder sig uden for nogen stats folkeretligt anerkendte område. Bestemmelsen ses oftest begrundet i, at den netop tager sigte på at undgå, at fartøjer, der befinder sig i åbent hav eller i internationalt luftrum, bliver et lovløst område. I de tilfælde er der ingen stat, der i kraft af det almindelige territorialprincip ville være nærmest til at påtage sig straffemyndighed. I visse tilfælde vil der dog være grundlag for, at gerningsmandens eller ofrets hjemstat har straffemyndighed i kraft af det aktive eller passive personalprincip.

Straffelovens § 6, nr. 3, omhandler lovovertrædelser på danske fartøjer, som befinder sig på fremmed folkeretligt anerkendt område, af fartøjets besætningsmedlemmer eller passagerer. Selv om der i disse tilfælde vil være en stat, der har straffemyndighed i medfør af det almindelige territorialprincip (idet fartøjet befinder sig inden for en anden stats sø- og luftterritorium), vil sådanne lovovertrædelser i mange tilfælde have karakter af rene interne konflikter, som den pågældende (territorial-)stat ikke har interesse i at retsforfølge. Derimod vil den danske stat i disse tilfælde ofte – som flagstat – være nærmest til at have straffemyndighed.

Uanset at straffelovens § 6, nr. 2 og 3, i visse tilfælde kan skabe dansk straffemyndighed på et grundlag, der udelukkende er formelt begrundet i fartøjets registreringsfor-

hold, jf. herved ovenfor under afsnit 4.1.2.1, kan der anføres en række argumenter til støtte for disse bestemmelser om straffemyndighed på grundlag af et udvidet territorialprincip (flagstatsprincippet).

Selv om fartøjets tilhørsforhold til flagstaten (Danmark) kan være meget begrænset, har bestemmelserne den fordel, at der herved sikres dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor andre stater på grund af en ringe tilknytning til lovovertrædelsen ikke har nogen reel interesse i at gennemføre en straffesag.

På den anden side kan det anføres, at det forekommer mindre hensigtsmæssigt, at der med bestemmelserne etableres dansk straffemyndighed (også) i situationer, hvor der *ingen reel* tilknytning er til Danmark, og hvor Danmark således er uden reel interesse i at gennemføre en straffesag.

15.1.2.1.3. På den baggrund har udvalget som led i overvejelserne om rækkevidden af territorialprincippet efter straffelovens § 6 drøftet, om bestemmelserne i nr. 2 og 3 bør affattes således, at der ikke lægges vægt på det formelle registreringsforhold, men derimod på det reelle ejerforhold.

Med en sådan udformning af bestemmelserne ville der være dansk straffemyndighed i forhold til handlinger, der begås på fartøjer, der ejes af en person med dansk statsborgerskab, eller af en juridisk person, der kontrolleres af en dansk statsborger. Dermed kunne det sikres, at dansk straffemyndighed i højere grad er begrundet i en reel tilknytning mellem fartøjet og Danmark.

Indførelse af bestemmelser med et sådant indhold er tidligere blevet overvejet af Nordisk Strafferetskomité. Komiteen fandt imidlertid, at det ville medføre en meget kompliceret lovgivning, hvis straffemyndighed over fartøjet knyttes til en anden stat end den formelle flagstat, og at dette ville give anledning til vanskelige afgrænsningsproblemer. Af denne grund og af hensyn til den folkeretlige tradition om fartøjets tilknytning til flagstaten fandt komiteen således ikke grundlag for at forlade princippet om flagstatens straffemyndighed.¹

15.1.2.1.4. Udvalget har i sine overvejelser om eventuelle ændringer af straffelovens § 6, nr. 2 og 3, taget udgangspunkt i, at princippet om flagstatens jurisdiktionskompetence er traditionelt begrundet og beror på folkeretlige principper.

¹ Nord 1992:17, s. 39.

Efter udvalgets opfattelse bør der derfor kun foretages ændringer i jurisdiktionsbestemmelserne baseret på dette princip om flagstatens kompetence, hvis der er grundlag for at antage, at bestemmelserne gør det muligt at unddrage sig et strafferetligt ansvar.

Ved vurderingen af om den gældende bestemmelse rummer en sådan risiko for unddragelse, har udvalget taget udgangspunkt i en af de senere års mest omtalte sager vedrørende strafbare forhold på fartøjer, jf. U 1994.62 H.

Sagen vedrørte en brand på skibet Scandinavian Star, der sejlede i rutefart mellem Frederikshavn og Oslo. Skibet var ejet af et dansk rederi, men indregistreret på Bahamas. I forbindelse med en påsat brand, der udbrød, mens skibet befandt sig i internationalt farvand mellem Danmark og Norge, viste der sig at være en række væsentlig sikkerhedsmæssige mangler på fartøjet, og branden kostede et stort antal personer livet.

Umiddelbart efter branden blev det mellem Danmark og Norge bl.a. aftalt, at efterforskningen i sagen skulle opdeles således, at de norske myndigheder efterforskede branden og dens umiddelbare årsag, mens de danske myndigheder efterforskede skibets almindelige sødygtighed og overensstemmelse med den søretlige lovgivning.

Skibets reder, direktøren i rederiet og skibsføreren blev under en straffesag i Danmark idømt 6 måneders hæfte for overtrædelse af lov om skibes sikkerhed.² Det jurisdiktionsmæssige grundlag for at gennemføre denne straffesag i Danmark var dels straffelovens § 6, nr. 1, dels § 1 i lov nr. 252 af 12. juni 1975 (med senere ændringer) om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager, idet skibssikkerhedsloven var overtrådt på såvel dansk som norsk søterritorium, og idet de norske myndigheder havde anmodet de danske myndigheder om ligeledes at foretage retsforfølgning mod de pågældende for forhold begået på norsk søterritorium, jf. herved den europæiske konvention af 15. maj 1972 om overførsel af retsforfølgning i straffesager.³

De norske myndigheders undersøgelser pegede på, at branden var påsat, og at den mest sandsynlige brandstifter var en dansk passager, som selv omkom ved branden, og som derfor ikke kunne retsforfølges.

² Nu søsikkerhedsloven, jf. lovebekendtgørelse nr. 627 af 26. juli 2002 med senere ændringer.

³ Konventionen er omtalt ovenfor under afsnit 6.2, hvortil der henvises.

Domstolene har således ikke konkret haft lejlighed til at vurdere grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til et eventuelt strafansvar for brandstiftelse.

Det må imidlertid antages, at dansk straffemyndighed i en sådan sag ikke havde kunnet støttes på straffelovens § 6 (om territorialprincippet), idet skibet som nævnt sejlede under bahamansk flag, og idet branden opstod uden for dansk søterritorium. Dansk straffemyndighed ville derimod efter omstændighederne eventuelt – afhængig af gerningsmandens tilhørsforhold (nationalitet mv.) – kunne have været støttet på § 7, stk. 1, nr. 1 (om det aktive personalprincip), eller – idet en række af de omkomne var danske statsborgere – på § 8, nr. 3 (om det passive personalprincip).

15.1.2.1.5. Efter udvalgets opfattelse giver den pågældende sag ikke grundlag for at foreslå ændringer af bestemmelserne om dansk straffemyndighed i medfør af straffelovens § 6. Udvalget er heller ikke på baggrund af andre konkrete sager mv. bekendt med, at princippet om flagstatens jurisdiktionskompetence i praksis giver anledning til problemer i forhold til muligheden for at unddrage sig strafansvar.

Det behov, der måtte være for her i landet at kunne foretage retsforfølgning for handlinger begået på fartøjer under omstændigheder, der ikke er dækket af § 6, bør efter udvalgets opfattelse ikke søges varetaget ved en ændring af § 6, herunder ved at udstrække territorialprincippet ud over, hvad der følger af flagstatsprincippet.

I stedet bør Danmarks interesser i at kunne foretage retsforfølgning i sådanne sager – eksempelvis fordi danske statsborgere har været ofre for den pågældende strafbare handling – tilgodeses ved, at der i kraft af de øvrige jurisdiktionsprincipper ”samles op” på disse situationer. Der henvises i den forbindelse navnlig til afsnit 17.3 nedenfor om udvalgets overvejelser om at udvide området for dansk straffemyndighed på grundlag af det passive personalprincip.

Udvalget har på den anførte baggrund ikke fundet anledning til at foreslå ændringer i straffelovens § 6, nr. 2 og 3, på dette punkt.

15.1.2.2. Folkeretligt anerkendt område

Straffelovens § 6, nr. 2 og 3, omhandler (ligesom § 10, stk. 2) som anført danske fartøjer, som befinder sig uden for nogen stats (henholdsvis på fremmed) *folkeretligt aner-*

kendt område. Straffelovens § 7, stk. 1, og § 8, nr. 3 og 6, benytter tilsvarende udtrykket folkeretligt anerkendt statsområde.

Som anført ovenfor under afsnit 4.1.2.2 omhandlede straffeloven af 1866 efter sin ordlyd (alene) fartøjer uden for ”et under anden straffelovgivning hørende” søterritorium, og den ændrede ordlyd er efter forarbejderne begrundet i luftskibsfartens udvikling og i forbindelse hermed anerkendelsen af muligheden for, at der også eksisterer et folkeretligt anerkendt luftrum.

Udvalget foreslår, at der i forbindelse med en revision af straffelovens jurisdiktionsbestemmelser foretages en sproglig forenkling af lovteksten ved at erstatte udtrykket *folkeretligt anerkendt område/statsområde* i straffelovens §§ 6-8 og 10 med udtrykket *myndighedsområde*. Det foreslåede udtryk omfatter som hidtil folkeretligt anerkendte land-, sø- og luftrum. Der er med den ændrede ordlyd således ikke tilsigtet nogen indholdsmæssig ændring af bestemmelsernes anvendelsesområde.

Straffeloven regulerer ikke spørgsmålet om, hvornår et område er folkeretligt anerkendt og således kan anses som et ”fremmed myndighedsområde” i straffelovens forstand. Dette spørgsmål vil som hidtil skulle afgøres efter folkerettens regler herom.

Begrebet ”inden for et fremmed myndighedsområde” forudsættes således også fremover at omfatte handlinger begået på en fremmed stats territorium, herunder dens sø- og luftrum. Dette vil være tilfældet, uanset om der måtte kunne være tvivl om, hvilken stat eller regering der har højhedsretten over et givent territorium. Eksempelvis vil handlinger foretaget i de palæstinensiske selvstyreområder eller Somaliland således fortsat blive anset for handlinger foretaget *inden for* fremmed myndighedsområde.

Handlinger begået på Antarktis, hvorover ingen stat kan siges at have en alment anerkendt højhedsret, må som hidtil anses for at være begået *uden for* fremmed myndighedsområde. Handlinger foretaget på åbent hav eller i internationalt luftrum forudsættes ligeledes fortsat at skulle anses som foretaget uden for fremmed myndighedsområde, uanset at handlingerne måtte være begået på fremmed fartøj, jf. herved U 1960.1088 Ø (omtalt ovenfor under afsnit 5.1.1.3) om ulovligt hasardspil om bord på et tysk skib, der befandt sig i (bl.a.) internationalt farvand. Fremmede skibe mv. skal således ikke anses for et fremmed myndighedsområde.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 1, 3, 4 og 5).

15.2. Udvalgets overvejelser om virkningsprincippet

15.2.1. Indledende bemærkninger

15.2.1.1. Som nævnt ovenfor under afsnit 4.2 giver straffelovens § 9 om virkningsprincippet grundlag for dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor en handlings strafbarhed afhænger af eller påvirkes af en følge, der indtræder i Danmark, eller er tilsigtet at skulle indtræde her i landet.

Bestemmelsen er som nærmere beskrevet sammesteds begrundet i hensynet til at kunne beskytte danske interesser i tilfælde, hvor en udlandshandling har (relevante) skadevirkninger her i landet. Som omtalt sammesteds var der ved straffelovens tilblivelse stor uenighed om hensigtsmæssigheden af en sådan bestemmelse, og der har også efterfølgende været rejst tvivl om bestemmelsens rækkevidde.

Indledningsvis skal det foreløbigt bemærkes, at straffeloven efter udvalgets opfattelse fortsat bør indeholde en bestemmelse om straffemyndighed på det sted, hvor en handling har virkning. Udvalget finder således, at virkningsprincippet også fremover bør kunne begrunde dansk straffemyndighed. Udvalget har dog fundet anledning til at overveje, om straffelovens § 9 om dansk straffemyndighed på grundlag af virkningsprincippet er dækkende i sin gældende udformning, eller om der er behov for ændringer af bestemmelsen.

15.2.1.2. Den gældende bestemmelse i straffelovens § 9 kan som nærmere beskrevet ovenfor under afsnit 4.2 og 4.3 give anledning til afgrænsningsvanskeligheder.

Hertil kommer, at bestemmelsens formulering går tilbage til 1930, og at der derfor også kan være grund til at overveje, om der i lyset af de nutidige forhold er et ændret behov for at have straffemyndighed på grundlag af virkningsprincippet.

Bestemmelsen er således formuleret i en tid, hvor ”distancedelikter” (det vil sige forbrydelser, hvor handlingssted og virkningssted er adskilt) nok kunne forekomme, men hvor udbredelsen heraf var langt mere begrænset, end tilfældet er i dag. I forarbejderne til bestemmelsen nævnes som eksempel på bestemmelsens anvendelsesområde den

situation, hvor en person fra udlandet affyrer et skud hen over den danske grænse og på den måde dræber en person, der befinder sig på dansk territorium.⁴

Siden bestemmelsen blev affattet, er der imidlertid sket en betydelig udvikling i kriminalitetstyper og -mønstre. Tidligere blev forbrydelser normalt begået i nærmiljøet, og der var som oftest ingen territorial adskillelse mellem en strafbar handling og dens virkninger. Den samfundsmæssige udvikling med øget internationalisering og mobilitet samt den teknologiske udvikling har imidlertid medført, at det i dag i langt videre udstrækning forekommer, at en strafbar handling foretages ét sted, mens virkningerne af handlingen indtræder et andet sted.

Spørgsmålet om, hvornår der er tale om en virkning, der bør begrunde dansk straffemyndighed, påkalder sig dermed betydelig større interesse i dag end ved bestemmelsens tilblivelse. Der er således anledning til overvejelser om muligheden for at anvende bestemmelsen i langt flere og mere komplicerede former for distancedelikter end i det – efter moderne målestok utidssvarende – eksempel med skud over landegrænsen, der er anført i forarbejderne.

Der kan således tænkes situationer, hvor det kan være mere tvivlsomt, om en given virkning har en sådan karakter, at den begrunder dansk straffemyndighed efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 9. I de senere år har det eksempelvis påkaldt sig særlig interesse, om man ved at udbrede materiale gennem internettet dermed har foretaget en handling, der har virkning i alle de lande, hvor materialet er tilgængeligt for internetbrugere. De nærmere spørgsmål, der rejser sig i forhold til lovovertrædelser begået gennem internettet, er udskilt til særskilt overvejelse nedenfor i kapitel 22.

15.2.1.3. Den øgede internationalisering mv. indebærer efter udvalgets opfattelse, at en vurdering af, hvordan virkningsprincippet nærmere bør gennemføres i dansk ret, må ses i en sammenhæng, der adskiller sig fra den, der var gældende på det tidspunkt, hvor bestemmelsen i straffelovens § 9 blev formuleret.

På den baggrund har udvalget som led i sine overvejelser nærmere drøftet grundlaget for dansk straffemyndighed baseret på virkningsprincippet, dels når følgen *indtræder* i Danmark (afsnit 15.2.2) henholdsvis *ikke indtræder* (men er tilsigtet) i Danmark (af-

⁴ Rigsdagstidende 1925/29, Tillæg A, sp. 3276, gengivet ovenfor under afsnit 4.2.1.1 (ved note 22).

snit 15.2.3), dels hvor en handling strafbarhed *afhænger* af en indtrådt eller tilsigtet følge (afsnit 15.2.4) henholdsvis *påvirkes* af en sådan følge (afsnit 15.2.5).

Udvalget har i tilknytning hertil særligt overvejet spørgsmålet om den nærmere afgrænsning af *relevante* følger (afsnit 15.2.6), og om der bør opstilles særlige krav om *dobbelt strafbarhed* (afsnit 15.2.7).

Spørgsmålet om anvendelsen af virkningsprincippet som grundlag for dansk straffemyndighed i forhold til *undladelsesforbrydelser* behandles særskilt nedenfor under afsnit 15.3 i forbindelse med udvalgets overvejelser om lokalisering af lovovertrædelser.

15.2.2. Straffemyndighed, når følgen indtræder i Danmark

Efter den gældende ordlyd af straffelovens § 9 er der bl.a. dansk straffemyndighed i forhold til følger, der faktisk indtræder i Danmark. Denne del af bestemmelsen omfatter som anført ovenfor under afsnit 4.2.2.3 følger af både forsætlig, uagtsom og helt tilfældig karakter.

Det bemærkes, at det her drøftede spørgsmål om forsæt mv. relaterer sig til gerningsmandens tilregnelse i forhold til den omstændighed, at virkningsstedet er i Danmark. Spørgsmålet adskiller sig således fra spørgsmålet om gerningsmandens tilregnelse i forhold til selve den omstændighed, at en handling har en virkning/følge (jf. herved navnlig straffelovens § 20 om dette spørgsmål).

15.2.2.1. Forsæt til følgens indtræden i Danmark

I forhold til den situation, hvor gerningsmanden har *forsæt* til, at følgen skal indtræde her i landet, er der efter udvalgets opfattelse ikke tvivl om, at der fortsat bør være dansk straffemyndighed på grundlag af virkningsprincippet, når følgen faktisk indtræder i Danmark.

15.2.2.2. Følgen indtrådt i Danmark ved uagtsomhed

Udvalget har endvidere overvejet, om § 9 også fortsat bør omfatte følger, hvis indtræden her i landet kun kan tilregnes gerningsmanden som *uagtsom*. I givet fald ville bestemmelsen fortsat etablere dansk straffemyndighed ikke blot for handlinger, som ger-

ningsmanden indså, ville få virkninger i netop Danmark, men også handlinger, som den pågældende burde indse, ville få (og faktisk fik) følger her i landet.

Det er udvalgets opfattelse, at også sådanne her i landet indtrådte følger, der (kun) kan tilregnes gerningsmanden som uagtsomme, fortsat bør kunne begrunde dansk straffemyndighed. Udvalget har herved lagt vægt på, at der også i disse situationer, hvor gerningsmanden har handlet, uanset at han burde vide, at handlingen kunne få virkninger i Danmark, er tale om en sådan krænkelse af danske interesser fra gerningsmandens side, at retsforfølgning ved danske domstole bør være mulig.

Hvis eksempelvis en person i Tyskland monterer en tidsindstillet bombe på et tog, der kører til Sverige gennem Danmark med henblik på, at bomben skal sprænge i Sverige kort tid efter, at toget har passeret den dansk-svenske grænse, bør det således efter udvalgets opfattelse være muligt her i landet at retsforfølge den pågældende person, hvis bomben som følge af togets forsinkelse udløses på dansk territorium. I en sådan situation er der næppe forsæt til sprængning i Danmark, men gerningsmanden burde imidlertid have indset, at virkningen kunne indtræde her i landet.

15.2.2.3. Følgen indtrådt i Danmark ved en tilfældighed

15.2.2.3.1. Udvalget har tillige overvejet, om der fortsat er behov for en jurisdiktionsbestemmelse, der etablerer dansk straffemyndighed for følger, der alene indtræder i Danmark på grund af tilfældige omstændigheder.

Den gældende bestemmelse i straffelovens § 9 indebærer bl.a., at der er dansk straffemyndighed i en situation, hvor en nordmand i Tyskland udsættes for drabsforsøg og omkommer i Danmark under hjemtransporten til Norge. Det kan imidlertid overvejes, hvilke hensyn der taler for dansk straffemyndighed i en sådan sag, hvis gerningsmanden ikke er en person med dansk statsborgerskab eller fast bopæl i Danmark (og hvorfor dansk straffemyndighed ikke kan støttes på straffelovens § 7 om det aktive personalprincip).

Ved de nærmere overvejelser om behovet for at have dansk straffemyndighed i forhold til følger, der kun ved en tilfældighed indtræder i Danmark, har udvalget taget udgangspunkt i, at der i nogle tilfælde kan være tale om et sådant angreb på danske interesser, at der bør være mulighed for at afgøre en straffesag ved danske domstole, uanset at handlingen ikke foretages på eller bevidst er rettet mod det danske territorium.

Udvalget har samtidig haft for øje, at afgrænsningen af danske jurisdiktionsbestemmelser må ske på en måde, der sikrer en effektiv beskyttelse af danske interesser, uden at bestemmelserne udstrækkes videre, end dette hensyn tilsiger, medmindre straffemyndigheden kan begrundes i andet end hensynet til danske interesser i snæver forstand.

På den baggrund har udvalget nærmere overvejet, om den gældende bestemmelse i straffelovens § 9 går videre, end formålet med bestemmelsen tilsiger, når bestemmelsen også omfatter virkninger, der kun ved en tilfældighed indtræder i Danmark.

15.2.2.3.2. En virkning (følge) i bestemmelsens forstand kan eksempelvis være selve det, at en forbrydelse fuldbyrdes.

Spørgsmålet er således nærmere, om der bør være dansk straffemyndighed i en sag, hvor gerningsmanden nok har forsæt til fuldbyrdelse af en forbrydelse, men ikke nødvendigvis til, at fuldbyrdelsen indtræder i Danmark.

Man kunne eksempelvis forestille sig en situation, hvor en tysk statsborger fra Tyskland sender et brev forurenset med miltbrandbakterier til en modtager i Sverige. På grund af en fejlekspedition hos det tyske postvæsen sendes brevet imidlertid til Danmark, hvor det åbnes. I dette tilfælde kan følgens indtræden her i landet hverken tilregnes gerningsmanden som forsætlig eller uagtsom.

I det anførte eksempel er der imidlertid ikke tvivl om, at gerningsmanden har ønsket at fremkalde en farlig situation, der blot – på grund af omstændigheder, som gerningsmanden ikke er herre over – indtræder i forhold til en anden modtager og på et andet sted, end gerningsmanden havde forudset.

Alle skadevirkninger af gerningsmandens handling indtræder således i Danmark, og det ville efter udvalgets opfattelse være u hensigtsmæssigt, hvis det ikke var muligt at retsforfølge gerningsmanden ved danske domstole i en sådan situation, hvor der rent faktisk er sket en krænkelse af danske interesser (offer på dansk territorium).

Der foreligger således efter udvalgets opfattelse et reelt hensyn til at sikre dansk straffemyndighed, uanset at forbrydelsen ikke var tiltænkt at skulle fuldbyrdes i Danmark, og uanset at gerningsmandens hjemland (i eksemplet Tyskland) eventuelt kunne anses for nærmere til at gennemføre en straffesag mod den pågældende.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der i tilfælde af den her omhandlede karakter bør være dansk straffemyndighed, selv om virkningens indtræden i Danmark er tilfældig og – i forhold til virkningens *stedlige* indtræden – hverken kan tilregnes gerningsmanden som forsætlig eller uagtsom.

15.2.2.3.3. Der kan imidlertid også tænkes situationer, hvor en virkning – selv om den hører til forbrydelsens fuldbyrdelse – kun har en mere perifer tilknytning til Danmark og ikke i samme grad udgør en krænkelse af danske interesser.

Dette kunne eksempelvis være tilfældet i en situation, hvor en svensker i Malmø giver en anden svensker gift i den hensigt at dræbe vedkommende, og hvor ofret bringes til en specialist i København, hvor vedkommende senere dør som følge af forgiftningen.⁵ Drabet er fuldbyrdet i Danmark, og der er således indtrådt en følge her i landet, som efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 9 vil give grundlag for dansk straffemyndighed.

Det kan imidlertid være grund til at overveje, om der (fortsat) er behov for at have dansk straffemyndighed i sådanne situationer. Efter udvalgets opfattelse vil der således i et tilfælde som det nævnte ikke være tvivl om, at Sverige er nærmere til at gennemføre en straffesag mod drabsmanden. Spørgsmålet er imidlertid, om dette bør have som konsekvens, at Danmark bør være afskåret fra at retsforfølge gerningsmanden.

Det må ved overvejelserne herom tages i betragtning, at der i en sådan situation i mindre grad er tale om krænkelse af danske interesser end i det tidligere nævnte eksempel med det forurenede brev fra Tyskland. Selv om den virkning, der fuldbyrder drabet, er indtrådt her i landet, kan der således stilles spørgsmål ved, hvilken interesse der kunne være i her i landet at retsforfølge den svenske gerningsmand.

15.2.2.3.4. Uanset at den danske interesse i at kunne foretage retsforfølgning på grundlag af virkninger, der tilfældigt indtræder i Danmark, kan være af varierende styrke, er det imidlertid udvalgets opfattelse, at dansk straffemyndighed på grundlag af virkningsprincippet bør omfatte *alle* former for tilfældige følger her i landet, og således (bl.a.) være uafhængigt af ofrets nationalitet.

⁵ Eksemplet er anført i betænkning 1917, s. 11-12, gengivet ovenfor under afsnit 4.2.1.1 (ved note 20).

Udvalget er opmærksom på, at der herved også fremover vil være dansk straffemyndighed i de tilfælde, hvor der er tale om mere en perifer tilfældig følge, og hvor den danske interesse i at gennemføre en straffesag er begrænset, jf. ovenfor.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at et forsøg på nærmere at afgrænse, hvilke typer tilfældige følger der i denne sammenhæng skal udskilles som værende relevante for dansk straffemyndighed, vil give anledning til betydelige lovtekniske vanskeligheder og vil indebære en risiko for, at der efterlades et tomrum i mulighederne for retsforfølgning.

Udvalget forudsætter, at der i de tilfælde, hvor der ikke er nogen dansk interesse i at gennemføre en straffesag, i praksis vil være lande, der har en større tilskyndelse til at gennemføre sagen – normalt det ”primære” gerningsland eller gerningsmandens eller ofrets hjemland. I så fald bør retsforfølgningen så vidt muligt gennemføres dér. Danske myndigheders tilbageholdenhed med retsforfølgning vil også kunne følge af de folkeretlige principper om, at en stat ikke bør udøve straffemyndighed, hvor en anden stat har en klart stærkere interesse i og tilknytning til forholdet, jf. herved straffelovens § 12 og kapitel 13 ovenfor.

Omvendt kan der forekomme tilfælde, hvor det ”primære” gerningsland eller gerningsmandens eller ofrets hjemland ikke kan (eller vil) gennemføre retsforfølgningen, og hvor der derfor kan være behov for at opretholde muligheden for at kunne gennemføre sagen ved danske domstole.

I lyset heraf finder udvalget, at der på grundlag af virkningsprincippet fortsat bør være dansk straffemyndighed (også) i forhold til følger, der indtræder i Danmark ved en tilfældighed.

15.2.2.4. Sammenfatning

Sammenfattende er det udvalgets opfattelse, at straffelovens § 9 om virkningsprincippet fortsat bør give grundlag for dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor en handling afhænger af eller påvirkes af en følge, der *faktisk* indtræder i Danmark, uanset om følgens stedlige indtræden her i landet kan tilregnes gerningsmanden som forsætlig eller uagtsom eller skyldes en tilfældighed. For så vidt angår spørgsmålet om tilregnelser i forhold til *tilsigtete* virkninger (der dog ikke er indtrådt) henvises til afsnit 15.2.3 nedenfor.

Det bemærkes, at det anførte ikke berører spørgsmålet om tilregnelseskravet i forhold til selve den omstændighed, at en handling har en følge. Sidstnævnte spørgsmål skal fortsat afgøres bl.a. efter straffelovens § 20, hvorefter der i tilfælde, hvor straf eller forhøjet straf er betinget af, at en forsætlig lovovertrædelse har en bestemt uforsætlig følge, normalt kun indtræder en sådan straf, hvis følgen kan tilregnes gerningsmanden som (mindst) uagtsom.

15.2.3. Straffemyndighed, når følgen ikke indtræder i Danmark

Som anført ovenfor under afsnit 4.2.2.3 giver straffelovens § 9 bl.a. grundlag for dansk straffemyndighed i forhold til følger, der ikke indtræder i Danmark.

Som nærmere anført sammesteds kan der være en vis usikkerhed om, hvorvidt bestemmelsen på dette punkt alene omfatter følger, som gerningsmanden har såkaldt direkte forsæt til skal indtræde i Danmark, jf. herved udtrykket ”tilsigtet”.

På grundlag af de hensyn, som bestemmelsen skal varetage, finder udvalget, at der næppe kan være tvivl om, at ikke blot de følger, som gerningsmanden direkte har tilsigtet skulle indtræde i Danmark, men også følger, hvis indtræden her i landet i øvrigt kan tilregnes gerningsmanden som forsætlige, bør kunne begrunde dansk straffemyndighed.

Udvalget finder, at bestemmelsens rækkevidde på dette punkt udtrykkeligt bør fremgå af loven, således at det klart fremgår af ordlyden, at gerningsmanden skal have forsæt (men ikke nødvendigvis den højeste grad af forsæt) med hensyn til en følge i Danmark.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 2).

15.2.4. Straffemyndighed, når handlingens strafbarhed afhænger af en følge

Som anført ovenfor under afsnit 4.2.2.1 omfatter den gældende bestemmelse i straffelovens § 9 bl.a. tilfælde, hvor handlingens strafbarhed *afhænger* af en given (tilsigtet eller indtrådt) følge. Som nærmere beskrevet sammesteds sigtes der herved dels til forårsagelsesdelikter, dels til forbrydelser med fremrykket fuldbyrdelsesmoment.

Udvalget finder, at kerneområdet for straffelovens § 9 om virkningsprincippet fortsat bør være forårsagelsesdelikter.

Udvalget har overvejet, om der derimod er grundlag for at opretholde en fortolkning af bestemmelsen, hvorefter også forbrydelser med fremrykket fuldbyrdelsesmoment er omfattet af anvendelsesområdet for § 9. Spørgsmålet er, om der bør være dansk straffemyndighed i de situationer, hvor gerningsmanden i udlandet har foretaget alt det, der er tilstrækkeligt til at fuldbyrde forbrydelsen, mens den reelle virkning senere indtræder i Danmark.

Udvalget finder imidlertid, at der efter omstændighederne kan tænkes en reel dansk interesse i at kunne foretage retsforfølgning her i landet for lovovertrædelser, der er fuldbyrdet i udlandet (og hvor den faktiske virkning således først efterfølgende indtræder her i landet). Dette vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis en udlænding i udlandet eftergør (forfalsker) danske pengesedler for efterfølgende at bringe dem i omsætning som ægte (straffelovens § 166).

På den baggrund finder udvalget, at straffelovens § 9 om virkningsprincippet også bør omfatte forbrydelser med fremrykket fuldbyrdelsesmoment.

15.2.5. Straffemyndighed, når handlingens strafbarhed påvirkes af en følge

15.2.5.1. Som anført ovenfor under afsnit 4.2.2.2 omfatter den gældende bestemmelse i straffelovens § 9 – foruden de tilfælde, hvor strafbarheden afhænger af en indtrådt eller tilsigtet følge, jf. ovenfor under afsnit 15.2.4 – også de tilfælde, hvor en handlings strafbarhed *påvirkes af* en sådan indtrådt eller tilsigtet følge.

Udvalget har overvejet, om der er grundlag for at videreføre den sidstnævnte del af bestemmelsens anvendelsesområde.

Som anførte ovenfor under afsnit 4.2.2.2 er hensigten med denne del af § 9 efter forarbejderne til bestemmelsen at sikre dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor en særskilt strafforhøjelsesgrund indtræder her i landet.

Konsekvensen af bestemmelsen er som nærmere beskrevet anførte sted, at der er dansk straffemyndighed i de tilfælde, hvor lovgivningen særskilt hjemler en strafskærpelse i forhold til visse følger, mens en følge, der alene påvirker den konkrete udmåling af

straffen under en given straffebestemmelse *uden* at ændre subsumptionen, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at etablere straffemyndighed efter § 9.

Med henvisning til det under afsnit 4.2.2.2 anførte eksempel om nordmanden, der i Tyskland udsættes for vold med døden til følge (straffelovens § 246), kan det anføres, at bestemmelsen etablerer dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor behovet herfor er begrænset.

Det kan videre anføres, at det forekommer mindre hensigtsmæssigt, at rækkevidden af dansk straffemyndighed på dette punkt skal afhænge af, om en følge særskilt er gjort til en strafskærpende omstændighed efter en given lovbestemmelse, eller om en strafskærpelse på grundlag af følgen derimod støttes på den generelle bestemmelse i straffelovens § 80 om strafskærpende omstændigheder. Som eksemplet viser, får afgrænsningen af dansk straffemyndighed i forhold til strafskærpende følger således et vist præg af tilfældighed.

15.2.5.2. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at denne del af straffelovens § 9 kan være relevant for etableringen af dansk straffemyndighed i andre tilfælde end de ovenfor nævnte. Der bør derfor efter udvalgets opfattelse fortsat være dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor en handlings strafbarhed påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet følge.

Udvalget er opmærksom på, at der med en sådan videreførelse af straffelovens § 9 i sin nuværende form fortsat vil være dansk straffemyndighed i de ovennævnte tilfælde, hvor forbrydelsen er fuldbyrdet i udlandet, mens en strafskærpende følge indtræder her i landet, og hvor der som nævnt ikke kan peges på nogen dansk interesse i at påtage sig retsforfølgningen.

Udvalget finder imidlertid, at det ville give anledning til betydelige lovtekniske vanskeligheder at udskille disse sager fra andre tilfælde, hvor dette led i bestemmelsen er nødvendigt med henblik på at sikre dansk straffemyndighed. Efter udvalgets opfattelse må de sager, hvor der ikke er nogen dansk interesse i retsforfølgning, i praksis håndteres ved, at andre lande, der har større interesse i at pådømme sagen, i videst muligt omfang overtager retsforfølgningen.

På den baggrund finder udvalget, at bestemmelsens ordlyd bør opretholdes, således at den fortsat omfatter følger, der påvirker en handlings strafbarhed.

15.2.6. Relevante følger

15.2.6.1. Som omtalt ovenfor under afsnit 4.2.2.4 kan den nærmere afgrænsning af, hvilke følger der er relevante i forhold til dansk straffemyndighed efter straffelovens § 9, være behæftet med en vis usikkerhed.

Der kan som beskrevet navnlig opstå vanskelige afgrænsningsproblemer ved økonomiske forbrydelser, hvor der stilles krav om, at der lides et tab.

Efter udvalgets opfattelse bør der i den sammenhæng sondres mellem den direkte følge af en økonomisk forbrydelse – det vil sige tabet hos den direkte skadelidte – og de afledede tab, der måtte være af forbrydelsen.

Udvalget finder, at der utvivlsomt fortsat bør være dansk straffemyndighed i medfør af § 9, hvis eksempelvis en person fra Tyskland begår forsikringsbedrageri over for sit danske forsikringsselskab, der derved lider det direkte tab.

Hvis der derimod er tale om forsikringsbedrageri over for eksempelvis et svensk forsikringsselskab, der er genforsikret i et dansk selskab, er spørgsmålet om dansk straffemyndighed mere tvivlsomt. Selv om tabet kan siges i sidste ende at blive placeret hos det danske selskab, er der efter udvalgets opfattelse ikke tale om en direkte følge af den strafbare handling, men derimod et afledet tab, som ikke i sig selv bør kunne begrunde dansk straffemyndighed i forhold til bedrageriforholdet.

Tilsvarende vil det efter udvalgets opfattelse også være at strække virkningsprincippet for vidt, hvis man antager dansk straffemyndighed i et tilfælde, hvor der eksempelvis i England begås bedrageri over for et engelsk etableret selskab, der er noteret på fondsbørsen i London, selv om en del af selskabets aktiekapital måtte være ejet af en dansk statsborger, og selv om den danske aktionær således i sidste ende vil være en af dem, der rammes økonomisk af et bedrageri over for det engelske selskab. Bestemmelsen om virkningsprincippet bør således som hidtil alene omfatte tilfælde, hvor en handling straffbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet (relevant) følge.

I området mellem de anførte eksempler (der formentlig befinder sig i hvert sit yderpunkt af skalaen over følger) kan man forestille sig en række grænsetilfælde, hvor det

kan være vanskeligt at afgøre, om en følge er af en sådan karakter, at den bør begrunde dansk straffemyndighed.

15.2.6.2. I lyset af disse afgrænsningsvanskeligheder har udvalget overvejet, om det er muligt nærmere at kvalificere, hvornår der er tale om en følge, der er relevant i forhold til spørgsmålet om straffemyndighed efter § 9.

Udvalget har i den forbindelse taget udgangspunkt i, at virkningsprincippet næppe bør undergives en udvidende fortolkning, og at det derfor efter udvalgets opfattelse som udgangspunkt kun bør være umiddelbare eller direkte følger af en strafbar handling, der begrunder dansk straffemyndighed.

Bortset fra sådanne mere overordnede anvisninger for, hvornår en følge er relevant, finder udvalget det imidlertid ikke muligt nærmere at afgrænse karakteren af en relevant virkning på en tilstrækkelig entydig måde med almen gyldighed. Udvalget er derfor afstået fra at stille forslag med henblik på generelt at præcisere bestemmelsens ordlyd på dette punkt. Det styrende må imidlertid fortsat være, om der er tale om en følge, som handlingens strafbarhed afhænger af eller påvirkes af.

Som nærmere anført nedenfor i kapitel 22 foreslår udvalget en særlig bestemmelse om rækkevidden af virkningsprincippet i forhold til visse lovovertrædelser begået gennem internettet. Der henvises til anførte sted om indholdet af dette forslag.

15.2.6.3. Udvalget har overvejet, om en løsning på de ovenfor beskrevne afgrænsningsvanskeligheder kunne være at affatte straffelovens § 9 således, at der gives domstolene mulighed for i det enkelte tilfælde at skønne over væsentligheden af en konkret følge i Danmark.⁶

En bestemmelse med et sådant indhold ville i givet fald indebære, at domstolene, når en straffesag er anlagt, vil have en fakultativ adgang til at vurdere, om den pågældende sag bør være omfattet af dansk straffemyndighed.

Efter udvalgets opfattelse bør der imidlertid udvises tilbageholdenhed med at introducere bestemmelser, hvorefter domstolene – ud fra mere skønsmæssige betragtninger – i hver enkel sag skal tage stilling til det konkrete behov at foretage retsforfølgning.

⁶ Således Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 4. udgave (1997), s. 23.

Udvalget stiller på den baggrund ikke forslag om en bestemmelse som den omtalte, hvorefter der overlades domstolene en fakultativ adgang til at vurdere, om en given virkning er af en sådan karakter, at der er grundlag eller behov for at statuere dansk straffemyndighed.

15.2.7. Overvejelser om et særligt dobbelt strafbarhedskrav

15.2.7.1. Udvalget har drøftet, om der bør opstilles et krav om dobbelt strafbarhed i forhold til virkningsprincippet i straffelovens § 9. Spørgsmålet er således, om anvendelsen af § 9 bør være betinget af, at både handling og virkning er strafbar ikke blot i Danmark, hvor virkningen indtræder, men også i det land, hvor gerningsmanden har handlet.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at virkningsprincippet grundlæggende hviler på en betragtning om, at dobbelt strafbarhed ikke har betydning for spørgsmålet om straffemyndighed. Territorialprincippet og den udvidelse, der følger af virkningsprincippet, er således i sig selv tilstrækkeligt til at begrunde straffemyndighed.

Udvalget har på den baggrund ikke fundet det hensigtsmæssigt at stille forslag om at indarbejde et dobbelt strafbarhedskrav i § 9.

15.2.7.2. En situation, der adskiller sig fra ovennævnte, foreligger, hvor Danmark alene fungerer som transitland, og hvor handlingen og virkningen er straffri efter lovgivningen i både ”handlingsland” og ”virkningsland”.

Der tænkes herved på det tilfælde, hvor der eksempelvis fra Tyskland transporteres gods, der ikke kræver særlig tilladelse efter tysk lovgivning, og heller ikke er undergivet særlig regulering i bestemmelseslandet (eksempelvis Sverige), men som efter dansk lovgivning er farligt gods, der kun må transporteres efter særlig tilladelse. Gennemkørslen i Danmark uden tilladelse vil dermed udgøre en selvstændig strafbar overtrædelse af dansk lovgivning begået på dansk territorium.

Der vil her ikke være tale om en situation, der er omfattet af virkningsprincippet i § 9, men derimod efter omstændighederne af det almindelige territorialprincip i § 6.

Situationen kan også være den, at der eksempelvis med tog gennem Danmark fra Tyskland sendes en bombe, der er tilsigtet at skulle udløses i Sverige. Her vil dansk straffemyndighed følge af straffelovens § 9, hvis bomben rent faktisk eksploderer her i

landet, jf. også ovenfor under afsnit 15.2.2.2. Hvis bomben opdages her i landet inden eksplosion, indtræder ingen virkning her, og dansk straffemyndighed vil ikke kunne støttes på § 9. Heller ikke forsøgshandlingen i form af fremstilling af bomben vil kunne danne grundlag for dansk straffemyndighed efter § 9, idet denne handling ikke er foretaget med sigte på fuldbyrdelse af en forbrydelse i Danmark (men derimod i Sverige).

Retsforfølgning her i landet (for forsøg på bombesprængning) vil imidlertid i stedet efter udvalgets opfattelse i en sådan situation kunne støttes (direkte) på § 6, idet det kan anføres, at iværksættelseshandlingen (forsendelsen af bomben) opretholdes her i landet i kraft af bombens tilstedeværelse på dansk territorium. I det anførte eksempel vil der i øvrigt også på grundlag af § 6 kunne ske retsforfølgning for (fuldbyrdet) overtrædelse af våbenlovgivningen (ulovlig besiddelse af bombe). En straffesag i Danmark vil eksempelvis også kunne omfatte straffelovens § 237, hvis bomben eksploderer her i landet og derved medfører, at en tysk passager såres så alvorligt, at vedkommende senere afgår ved døden efter at være rejst hjem til Tyskland.

15.3. Udvalgets overvejelser om lokalisering af lovovertrædelser

15.3.1. Handlinger

Som anført ovenfor under afsnit 4.3 er det ved lokaliseringen af gerningsstedet for en lovovertrædelse afgørende, hvor den pågældende handling er foretaget, det vil sige, hvor gerningsmanden har handlet. Udvalget forudsætter, at dette fortsat skal være udgangspunktet ved lokalisering af lovovertrædelser.

Strafbare *handling*er skal således som hidtil anses for foretaget i den danske stat, hvis gerningsmanden befinder sig her ved handlingens foretagelse.

I de tilfælde, hvor lovovertrædelsen eksempelvis består i, at en ulovlig tilstand opretholdes her i landet (eksempelvis transport af farligt gods i strid med danske regler), mens gerningsmanden befinder sig et andet sted, skal handlingen ligeledes som hidtil anses for foretaget her i landet. Det vil eksempelvis være tilfældet i den ovennævnte situation med bomben, der sendes med tog fra Tyskland til Sverige, men opdages i Danmark inden eksplosion. En sådan lovovertrædelse (forsøg på bombesprængning) vil således kunne lokaliseres til Danmark, selv om gerningsmanden befinder sig i

Tyskland, og dansk straffemyndighed vil kunne støttes på § 6, nr. 1, jf. i øvrigt også nedenfor under afsnit 21.3 om forsøg (og medvirken) med tilknytning til udlandet.

Udvalget foreslår, at der i straffeloven indsættes en udtrykkelig bestemmelse om lokalisering af strafbare handlinger i forhold til anvendelsen af straffelovens jurisdiktionsbestemmelser. Forslaget herom skal bl.a. ses i lyset af udvalgets forslag om at indsætte en særlig bestemmelse om lokalisering af forsøgs- og medvirkenshandlinger med tilknytning til udlandet, jf. nærmere nedenfor under afsnit 21.5, og en særlig bestemmelse om lokalisering af visse lovovertrædelser begået gennem internettet, jf. nedenfor under afsnit 22.4. Udvalget finder det således hensigtsmæssigt, at der som afsæt for de nævnte særlige lokaliseringsbestemmelser indsættes en generel bestemmelse om lokalisering af strafbare handlinger.

For så vidt angår spørgsmålet om lokalisering af handlinger i forhold til juridiske personer henvises til udvalgets overvejelser herom nedenfor i afsnit 23.3.1.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 2).

15.3.2. Undladelser

Som omtalt ovenfor under afsnit 4.3 er det i den juridiske litteratur antaget, at straffelovens § 6 (jf. 9) også omfatter strafbare *undladelser* (det vil sige tilsidesættelse af handlepligter), hvis handlepligten skulle have været opfyldt på dansk område, eller hvis den person, som handlepligten påhvilede, opholdt sig her i landet på tidspunktet, hvor handlepligten skulle have været opfyldt.

Som anført sammesteds er der imidlertid i den juridiske litteratur rejst tvivl om, hvorvidt virkningsprincippet er anvendeligt ved undladelserforbrydelser, idet straffelovens § 9 efter sin ordlyd alene vedrører følger af ”handling”.

Efter udvalgets opfattelse er der hverken i forarbejderne eller retspraksis vedrørende § 9 holdepunkter for at antage, at bestemmelsen ikke skulle kunne anvendes i forhold til sådanne virkninger, som indtræder (eller tilsigtes at indtræde) som følge af tilsidesættelse af en handlepligt. Det er således et almindeligt princip, at straffelovens bestemmelser om ”handling” som udgangspunkt antages også at omfatte undladelser uden en udtrykkelig angivelse heraf i selve lovens ordlyd.

Udvalget finder på den baggrund, at undladelsesforbrydelser bør kunne lokaliseres til det sted, hvor undladelsen af at opfylde handlepligten får en (relevant) virkning. Herudover bør undladelsesforbrydelser efter udvalgets opfattelse med støtte i virkningsprincippet kunne lokaliseres til det sted, hvor gerningsmanden skulle have opfyldt sin handlepligt. Desuden vil forholdet efter udvalgets opfattelse kunne lokaliseres til det sted, hvor gerningsmanden opholdt sig på det tidspunkt, hvor handlepligten skulle opfyldes, jf. herved også ovenfor under afsnit 4.3 om gældende ret.

Udvalget har overvejet, om der i straffeloven bør indsættes en generel bestemmelse om lokalisering af undladelser. Udvalget har imidlertid ikke fundet grundlag for at foreslå en sådan generel lokaliseringsbestemmelse.

For så vidt angår spørgsmålet om lokalisering af undladelser i forhold til juridiske personer henvises til udvalgets overvejelser herom nedenfor i afsnit 23.3.1.

Kapitel 16. Overvejelser om det aktive personalprincip

16.1. Indledende bemærkninger

16.1.1. Den gældende bestemmelse i straffelovs § 7 bygger på princippet om en stats personalhøjhed. Det aktive personalprincip er traditionelt begrundet i staters tilbageholdenhed med at udlevere egne statsborgere til retsforfølgning i udlandet for strafbare handlinger begået dér. Der har derfor historisk været et behov for at sikre en stat mulighed for i stedet selv at retsforfølge personen.

Retstilstanden i forhold til udlevering er i dag anderledes end tilfældet var, da rækkevidden af bestemmelsen blev fastlagt i forbindelse med straffeloven af 1930. Som det nærmere er omtalt under afsnit 3.5, er der i dag en betydelig lempeligere udleveringspraksis, og en række internationale aftaler, herunder rammeafgåelsen om den europæiske arrestordre, forpligter Danmark til at udlevere også egne statsborgere til andre lande med henblik på retsforfølgning.

Efter udvalgets opfattelse må udviklingen på udleveringsområdet inddrages ved vurderingen af, hvordan det aktive personalprincip fremover bør være afspejlet i straffeloven. Selv om det må antages, at der i praksis vil være en række tilfælde, hvor udlevering ikke kommer på tale (eksempelvis til lande uden for EU og med hvem der ikke er indgået udleveringsaftaler), kan ønsket om at undgå udlevering således ikke længere være det eneste bærende hensyn ved affattelsen af bestemmelsen om straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip.

Der er på den baggrund anledning til at overveje, i hvilket omfang der er behov for en bestemmelse, som giver straffemyndighed for handlinger foretaget i udlandet af personer med dansk tilknytning, jf. det aktive personalprincip.

Udvalgets overvejelser om straffemyndighed for udlandshandlinger foretaget *mod* personer med dansk tilknytning (jf. det passive personalprincip) er gengivet nedenfor under afsnit 17.3.

16.1.2. Efter udvalgets opfattelse kan der imidlertid peges på andre hensyn end ønsket om at undgå udlevering, der kan begrunde, at straffeloven fortsat bør indeholde en bestemmelse om straffemyndighed i medfør af det aktive personalprincip.

Udvalget har herved navnlig lagt vægt på, at en regulering, der *ikke* giver mulighed for dansk straffemyndighed i disse sager, ville betyde, at en gerningsmand kun kunne retsforfølges, hvis vedkommende blev begæret udleveret. Selv om der i en konkret sag måtte være klare danske interesser i at gennemføre en straffesag mod den pågældende, ville man således være tvunget til at forlade sig på, at andre lande tog initiativ til retsforfølgning.

Udvalget har også inddraget det hensyn, at straffemyndighed vil være nødvendigt for at sikre retsforfølgning i Danmark i de tilfælde, hvor gerningslandet ikke kan eller ikke ønsker at gennemføre en straffesag. Dansk straffemyndighed vil endvidere være en forudsætning for at sikre retsforfølgning, hvis gerningslandet ganske vist ønsker at gennemføre sagen, men hvor Danmark – eksempelvis af hensyn til sine menneskeretlige forpligtelser – ikke ønsker at udlevere personen til retsforfølgning i det pågældende land.

Også hensynet til såvel offer som gerningsmand vil efter omstændighederne kunne tale for at opretholde en adgang til at gennemføre straffesagen ved en dansk domstol, ligesom praktiske hensyn i visse tilfælde vil kunne begrunde retsforfølgning her i landet i stedet for at gennemføre en efter omstændighederne ressourcekrævende udleverings-sag.

Endelig har udvalget taget hensyn til, at det aktive personalprincip er udtryk for det klassiske folkeretlige princip om staternes personalhøjhed, som udgør et veletableret jurisdiktionsgrundlag i lovgivningen i langt de fleste stater. Med dette princip bidrager staterne således til den internationale retshåndhævelse og kriminalitetsbekæmpelse.

16.1.3. Med opretholdelse af bestemmelser om dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip sikres det således, at Danmark ikke bliver et fristed for personer, der har begået kriminalitet i udlandet. Vigtigheden heraf må – i takt med globaliseringen og den øgede rejseaktivitet – forventes at blive stadig mere udtalt. Principet kan siges i et vist omfang at afspejle en form for forpligtelse for en stat til at drage egne borgere til ansvar, også selv om der er tale om strafbare handlinger, der har fundet sted uden for statens territorium.

Udvalget er opmærksom på, at det med nogen vægt kan anføres, at nationale bestemmelser om straffemyndighed baseret på det aktive personalprincip skaber konkurre-

rende jurisdiktionskompetence mellem de enkelte stater, hvilket efter omstændighederne kan vanskeliggøre den internationale retshåndhævelse.

Konkurrerende jurisdiktionskompetence vil formodentlig kun helt kunne undgås, hvis alle stater begrænsede deres straffemyndighed til handlinger begået inden for eget territorium. Dette vil imidlertid efter udvalgets opfattelse skabe en væsentlig øget risiko for ”huller” i forhold til mulighederne for at retsforfølge personer for bl.a. folkedrab og krigsforbrydelser mv.

Hertil kommer, at der i mange tilfælde vil kunne anføres en række hensyn, der kan begrunde, at flere stater har en anerkendelsesværdig interesse i at udøve jurisdiktionskompetence.

Allerede de gældende bestemmelser om dansk straffemyndighed fører i øvrigt i en række tilfælde til, at andre stater muligvis har konkurrerende jurisdiktionskompetence. Udvalget har imidlertid ikke kendskab til, at dette i praksis har ført til uacceptable resultater.

En lang række lande har tilsvarende straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip, jf. også ovenfor i kapitel 14 om udenlandsk lovgivning på området.

På den anførte baggrund finder udvalget, at der fortsat bør være en bestemmelse i straffeloven om straffemyndighed for udlandshandlinger foretaget af personer med dansk tilknytning.

16.2. Afgrænsning af den relevante personkreds

Udvalget har overvejet, om der er behov for at justere afgrænsningen af den personkreds, der er omfattet af det aktive personalprincip.

16.2.1. Danske statsborgere

Bestemmelsen omfatter i dag for det første personer med dansk indfødsret (statsborgerskab). Efter udvalgets opfattelse bør dette utvivlsomt fortsat være tilfældet.

Udvalget er opmærksom på, at den gældende afgrænsning, hvorefter straffemyndighed baseres udelukkende på gerningsmandens danske statsborgerskab uden krav om yderligere tilknytning til Danmark, betyder, at der også er dansk straffemyndighed i for-

hold til udlandshandlinger foretaget af ”udlandsdanskere”, eventuelt i den pågældendes bopælsland.

Selv om der i en sådan sag muligvis ikke er afgørende hensyn, der taler for, at sagen skal gennemføres i Danmark, bør der efter udvalgets opfattelse – i overensstemmelse med det traditionelle princip om personalhøjhed – være mulighed herfor, når gerningsmanden ikke har opgivet sit danske statsborgerskab. I et sådant tilfælde må det dog forventes, at der i de fleste situationer er et andet land, der er nærmere til at gennemføre straffesagen, herunder gerningslandet, hvor gerningsmanden eventuelt tillige har fast bopæl.

Uanset om et andet land ville have interesse i at gennemføre en straffesag mod den pågældende danske statsborger, kan der tænkes situationer, hvor Danmark ikke vil udlevere den pågældende til retsforfølgning, og hvor dansk straffemyndighed derfor er en forudsætning for at undgå, at der skabes et fristed for den pågældende her i landet.

Hvis eksempelvis en udlandsdansker, der er bosiddende i Japan, begår drab i Japan (hvilket efter japansk ret kan medføre dødsstraf), og efterfølgende rejser til Danmark, vil der i en sådan situation kunne opstå spørgsmål om at afslå udlevering fra Danmark til Japan på grund af risikoen for fuldbyrdelse af en dødsdom. Dansk straffemyndighed over for den pågældende handling er derfor nødvendig for at sikre muligheden for at retsforfølge den pågældende dansker for drabet.

16.2.2. Personer, der ikke er danske statsborgere

16.2.2.1. Problemstilling

Foruden udlandshandlinger foretaget af danske statsborgere omfatter dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip også handlinger, der er begået af personer, som er bosat her i landet.

Som nærmere omtalt i afsnit 5.1.1.2 kan rækkevidden af begrebet ”bosat” give anledning til usikkerhed. Der kan således tænkes en række situationer, hvor det kan være vanskeligt at afgøre, om der foreligger en sådan tilknytning til Danmark, at der i dag er grundlag for dansk straffemyndighed i medfør af § 7.

Som ligeledes omtalt antages det, at der i begrebet ”bosat” ligger en forudsætning om, at den pågældende person har sit tilsigtede varigere ophold her i landet. Hermed ind-

fortolkes således både et subjektivt element (tilsigtet) og et objektivt element (varigere) i begrebet.

Der kan tænkes en række situationer, hvor det kan være vanskeligt at afgøre, om en person – ud fra såvel et subjektivt som et objektivt element – må betragtes som bosat, og udvalget har overvejet, i hvilket omfang disse elementer fremover bør være retningsgivende for afgrænsningen af den relevante personkreds.

Siden bestemmelsen blev formuleret med straffeloven af 1930, er der sket en betydelig internationalisering. Det er således i dag i langt højere grad en del af det almindelige handlemønster, at man i kortere eller længere perioder opholder sig i et andet land end dér, hvor man er statsborgere. Mobiliteten er således ganske anderledes end i 1930 – bl.a. i kraft af udbredelsen af studieophold i udlandet, udstationeringer i jobmæssig sammenhæng, længerevarende ferieophold, men også gennem mindre frivillige ophold uden for hjemlandet som følge af uroligheder mv.

I lyset heraf har udvalget overvejet, om der er behov for at anlægge en anden vurdering af, hvad der skal til for at anse en person for bosat i Danmark, således at der ikke nødvendigvis stilles krav om, at vedkommendes ophold i Danmark skal opfylde såvel et subjektivt som et objektivt kriterium.

16.2.2.2. Nærmere om tilknytningskravet

16.2.2.2.1. Efter udvalgets opfattelse kunne den øgede internationalisering og mobilitet tale for at anlægge en mindre restriktiv fortolkning af, hvornår en person har en sådan tilknytning til Danmark, at der er grundlag for dansk straffemyndighed i forhold til personens handlinger i udlandet.

Det har endvidere indgået i udvalgets overvejelser, at bestemmelsen om straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip bl.a. skal medvirke til at sikre, at Danmark ikke bliver et fristed for personer, der har begået forbrydelser i udlandet, og som ikke kan udleveres – eventuelt fordi der ikke fremsættes udleveringsbegæring. Dette hensyn kunne også tale for at anlægge en lempeligere fortolkning af tilknytningskravet end hidtil.

På den baggrund finder udvalget, at der bør ske en opblødning af de hidtil anvendte kriterier. En opblødning kunne eksempelvis indebære, at der fortsat opereres med så-

vel et objektivt som et subjektivt kriterium, men således, at straffemyndighed ikke nødvendigvis er betinget af begge kriteriers tilstedeværelse. Dette vil indebære en retstilstand, hvorefter manglende opfyldelse af det subjektive element kan opvejes af en stærk objektiv tilknytning til Danmark og omvendt.

Herefter vil eksempelvis en person, der ikke har intentioner om at blive permanent her i landet, uanset dette kunne være omfattet af dansk straffemyndighed, hvis vedkommende objektivt set har befundet sig i Danmark i en vis længere periode. Omvendt vil et ganske kortvarig ophold i Danmark – ligesom i dag – efter omstændighederne kunne begrunde dansk straffemyndighed, hvis det er tilsigtet at være mere varigt. Det vil ved vurderingen heraf kunne indgå, om vedkommende har opgivet sin hidtidige bopæl i udlandet.

16.2.2.2.2. Det er udvalgets opfattelse, at det subjektive og det objektive element må indgå med varierende styrke i en samlet vurdering af den pågældendes tilknytning til Danmark.

Bortset fra de situationer, hvor en persons tilknytning til Danmark er helt åbenbar (eksempelvis en udlænding, der har haft fast bopæl her i landet i en lang årrække), eller det modsatte (eksempelvis en person, der befinder sig i transit i en dansk lufthavn), er det næppe muligt at opstille præcise angivelser af, hvornår der foreligger den fornødne tilknytning.

Efter udvalgets opfattelse bør der fremover ved vurderingen af, om det aktive personalprincip skal bringes i anvendelse, i stedet foretages en samlet vurdering af, om den pågældende ud fra et objektivt eller et subjektivt kriterium, eller eventuelt en kombination af begge, har den fornødne tilknytning til Danmark.

Udvalget har lagt betydelig vægt på, at et forslag til en ny regulering vedrørende rækkevidden af dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip udformes således, at det bliver administrerbart. Efter udvalgets opfattelse er det imidlertid ikke muligt at gennemføre en regulering, der på samme tid angiver både præcise retningslinjer for, hvornår der foreligger den fornødne danske tilknytning, og også rummer mulighed for at nå til resultater, der er hensigtsmæssige under hensyntagen til den enkelte sags konkrete omstændigheder.

Udvalget er opmærksom på, at der med en ordning som den foreslåede derfor overlades de retsanvendende myndigheder et vist skøn ved fastlæggelsen af, om der i en konkret situation foreligger en tilknytning til Danmark, der berettiger til anvendelse af det aktive personalprincip. Ved overvejelser om, hvor præcis en jurisdiktionsbestemmelse bør udformes, må også indgå den omstændighed, at der ikke er tale om en straffebestemmelse, og at der derfor ikke som ved angivelse af gerningsindholdet i sådanne bestemmelser, er et tilsvarende behov for præcision i bestemmelsens ordlyd.

Endelig har udvalget lagt vægt på, at spørgsmålet om, hvorvidt de fornødne betingelser for at anvende det aktive personalprincip er til stede, efter omstændighederne vil kunne prøves af domstolene allerede under efterforskningen i forbindelse med et spørgsmål om varetægtsfængsling eller andre indledende retsskridt, smh. retsplejelovens § 846, stk. 1. Retten kan efter den nævnte bestemmelse i retsplejeloven på et hvilket som helst tidspunkt inden hovedforhandlingen af egen drift eller efter anmodning ved kendelse beslutte at afvise sagen, bl.a. hvis der foreligger omstændigheder som gør, at sagen må afvises ved domsforhandlingen (eksempelvis som følge af manglende straffemyndighed).

16.2.2.2.3. På den baggrund foreslår udvalget, at straffelovens § 7 præciseres, således at det udtrykkeligt kommer til at fremgå af bestemmelsen, at det aktive personalprincip – foruden (danske statsborgere og) personer bosat i den danske stat – også omfatter personer, der har lignende fast ophold her i landet.

En række typetilfælde er omtalt nedenfor under afsnit 16.2.2.3. Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 3).

16.2.2.3. Typetilfælde

Vurderingen af, om en person er omfattet af det aktive personalprincip, må som anført ovenfor efter udvalgets opfattelse i nogen grad bero på et skøn.

Ved denne vurdering bør der i forhold til forskellige persongrupper med varierende grad af tilknytning til Danmark navnlig lægges vægt på følgende:

Bopæl, opholdstilladelse, familiesammenføring mv.

Straffelovens § 7, stk. 1, omfatter i dag udlændinge, der har fast bopæl her i landet. Hermed tænkes i første række på personer, der gennem en længere periode har haft bopæl i Danmark, eksempelvis ægtefæller til danske statsborgere, gæstearbejdere mv.

Udvalget har overvejet, om andre persongrupper bør sidestilles hermed, uanset varigheden af opholdet i Danmark. Udvalget har i den forbindelse fundet, at eksempelvis en person, der meddeles dansk opholdstilladelse med henblik på ægteskab med en dansk statsborger, bør være omfattet af det aktive personalprincip allerede fra det tidspunkt, hvor vedkommende kommer her til landet.

På samme måde bør personer, der er kommet til Danmark som følge af familiesammenføring, være undergivet dansk straffemyndighed fra familiesammenføringstidspunktet. I sådanne tilfælde etableres opholdet med henblik på en længerevarende og mere permanent tilknytning til Danmark, hvilket efter udvalgets opfattelse bør tillægges afgørende betydning, uanset at opholdet objektivt set kan have været ganske kortvarigt på det tidspunkt, hvor jurisdiktionsspørgsmålet foreligger.

Udvekslingsstuderende mv.

For visse persongruppers vedkommende er det givet, at deres ophold i Danmark er tiltænkt alene at skulle have en vis kortere varighed. Eksempelvis vil udlændinge, der er udstationeret til Danmark i arbejdsmæssig sammenhæng, udenlandske studerende mv. typisk på forhånd vide, at deres ophold her i landet ikke er af permanent karakter.

For denne personkreds kan der dermed næppe siges at være tale om et ”tilsigtet varigere ophold”. Selv om det således kan være tvivlsomt, om disse personer ud fra den hidtidige vurdering opfylder den subjektive betingelse, kan der efter udvalgets opfattelse være grund til at overveje, om der bør etableres dansk straffemyndighed, hvis personen objektivt set har befundet sig her i landet i en vis ikke ganske kortvarig periode.

Hvis en udstationering eller et studieophold eksempelvis er tiltænkt at skulle vare flere år, vil det efter udvalgets opfattelse være rigtigst, hvis der i disse tilfælde er mulighed for at gennemføre en straffesag mod vedkommende for handlinger begået eksempelvis under ferieophold i udlandet. Den tilsigtede varighed af vedkommendes ophold i Danmark bør her i sig selv kunne begrunde dansk straffemyndighed. Er der omvendt

tale om et ophold af få ugers varighed, vil der sjældent være det fornødne grundlag for – hverken ud fra en subjektiv eller en objektiv betragtning – at en straffesag om den pågældendes handlinger begået i udlandet bør kunne gennemføres ved danske domstole på grundlag af det aktive personalprincip.

Efter udvalgets opfattelse vil der imidlertid også her kunne tænkes grænsetilfælde, hvor det bør overvejes, om der er behov for at have straffemyndighed, selv om der er tale om handlinger foretaget af en person, hvis ophold i Danmark kun strækker sig over kortere tid. Er der eksempelvis tale om en udenlandsk studerende, der kommer til Danmark som udvekslingsstudent i en gymnasieklasse, vil vedkommendes ophold typisk vare under et år. I denne periode vil den studerende muligvis på lige fod med sine klassekammerater deltage i studieture til udlandet. Hvis den pågældende under en sådan tur sammen med sine klassekammerater begår en strafbar handling (eksempelvis værtshusslagsmål), kunne det virke upraktisk, hvis vedkommende ikke vil kunne drages til ansvar ved en dansk domstol i samme omfang som de øvrige studerende, der deltager i turen (og slagsmålet).

I sådanne situationer, hvor vedkommende under sit ophold i Danmark indgår i en række sammenhænge på tilsvarende vis som danske statsborgere, bør dette efter udvalgets opfattelse – sammen med navnlig en vurdering af opholdets længde – tillige indgå i den samlede bedømmelse af, om der er grundlag for at anse den pågældende for omfattet af dansk straffemyndighed.

Asylansøgere, tålt ophold mv.

Som anført ovenfor under afsnit 5.1.1.2.2 antages det, at personer, der har fået politisk asyl her i landet og derfor ikke vil blive udleveret til sin hjemstat, i almindelighed anses som omfattet af personkredsen i straffelovens § 7. En opblødning af praksis vedrørende personkredsen som foreslået ovenfor vil ikke ændre herpå. Efter udvalgets opfattelse bør bestemmelsen således også fremover kunne give grundlag for at foretage retsforfølgning for udlandshandlinger, som vedkommende har begået forud for sit ophold her i landet.

Det har hidtil været behæftet med en vis usikkerhed, hvordan personer, hvis asylsag endnu ikke er afgjort, bør behandles i jurisdiktionsmæssig henseende.

Det kan anføres, at en asylansøger i kraft af ansøgningen om opholdstilladelse har udtrykt et ønske om at blive her i landet i en vis længere periode, og at dette kunne tale for også at anse asylansøgere som omfattet af den personkreds, der er reguleret i bestemmelsen. Hertil kommer, at den periode, hvor asylsagen er under behandling, efter omstændighederne kan være ganske langvarig.

I lyset heraf er det udvalgets opfattelse, at det fremover i videre udstrækning end hidtil bør være muligt efter en konkret vurdering at anse asylansøgere for undergivet dansk straffemyndighed, navnlig når den faktiske opholdstid i Danmark har været langvarig.

Også de tilfælde, hvor en person opholder sig her i landet på såkaldt ”tålt ophold”, kan efter gældende ret give anledning til usikkerhed. Hermed tænkes på de situationer, hvor en udlænding har undladt at efterkomme et påbud om at rejse ud af landet, men hvor vedkommende eksempelvis på grund af risiko for forfølgelse i hjemlandet ikke kan tvangsudsendes, eller det ikke vides, hvortil den pågældende kan udsendes.

Overvejelserne i forhold til denne persongruppe har hidtil navnlig koncentreret sig om, hvorvidt anvendelse af straffelovens § 7 forudsætter, at den pågældende opholder sig lovligt i Danmark. Personer på tålt ophold har ikke lovligt ophold her i landet, men der er samtidig heller ikke tale om ulovligt ophold i den forstand, at vedkommende kan mødes med en straf, idet vedkommende befinder sig her i landet på et såkaldt procesuelt begrundet opholdsgrundlag.

Ikke mindst i lyset af, at manglende dansk straffemyndighed efter straffelovens § 7 i forhold til denne persongruppe ofte ville skabe et fristed for retsforfølgning, kan det anføres, at spørgsmålet om lovligheden af vedkommendes ophold i Danmark ikke bør tillægges betydning for spørgsmålet om dansk straffemyndighed. Hertil kommer, at et tålt ophold ikke sjældent betyder, at den pågældendes faktiske ophold i Danmark bliver ganske langvarigt, hvilket også taler for at lade denne persongruppe være omfattet af det aktive personalprincip.

En opblødning af praksis vedrørende det aktive personalprincip vil efter udvalgets opfattelse indebære, at personer med tålt ophold ofte må anses for omfattet af dansk straffemyndighed alene i kraft af den faktiske opholdstid her i landet.

Ligestillet med personer på tålt ophold bør i denne sammenhæng være de personer, der opholder sig her i landet under prøvelse i medfør af udlændingelovens § 50 – det vil

sige de situationer, hvor en udlænding har fået dom til udvisning, men hvor vedkommende fortsat befinder sig her i landet, fordi udvisningsbeslutningen, inden udvisningen er effektueret, er begæret genoptaget på grund af væsentlige ændringer i vedkommendes forhold. Ligestillet bør endvidere personer være, der er blevet udvist fra Danmark, men hvor fristen for udrejse er udsat med henblik afgørelse af en ansøgning om humanitær opholdstilladelse.

Personer med illegalt ophold i Danmark

Udvalget har tillige overvejet rækkevidden af dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip i forhold til personer, der opholder sig illegalt i Danmark – eksempelvis flygtninge, der efter afslag på asyl ”går under jorden”.

En vurdering af disse personers tilknytning til Danmark kompliceres af, at det i de fleste tilfælde er uklart, hvor længe vedkommende har befundet sig her i landet, herunder om vedkommende netop er kommet illegalt hertil, eller om det illegale ophold har bestået uafbrudt siden afgørelsen af asylsagen.

Fastlæggelsen af, om der i sådanne tilfælde er dansk straffemyndighed efter straffelovens § 7, må bero på en konkret vurdering af de foreliggende forhold, idet udvalget dog forudsætter, at der kun undtagelsesvis foreligger den fornødne tilknytning til Danmark. Udgangspunktet må efter udvalgets opfattelse være, at retsforfølgning sker i gerningslandet, eventuelt efter udlevering fra Danmark.

Turister mv.

Endelig kan man forestille sig personer, der opholder sig i Danmark ganske kortvarigt, eksempelvis under ferie, i forbindelse med foredragsvirksomhed, i transit i en dansk lufthavn eller lignende.

Kendetegnende for denne gruppe er, at der ikke er intentioner hos de pågældende om at etablere et varigere ophold her i landet, og at opholdet tillige kun strækker sig over få uger, dage eller timer. Sammenholdt med de ovennævnte kriterier kan der derfor efter udvalgets opfattelse ikke argumenteres for en tilstrækkelig dansk tilknytning – hverken ud fra et subjektivt eller et objektivi kriterium. Det eneste, der således i givet fald skulle begrunde dansk straffemyndighed i sådanne sager, er den omstændighed, at vedkommende rent faktisk befinder sig i Danmark.

Udvalget finder på den baggrund ikke grundlag for generelt at sidestille turister og andre personer, der tilsvarende alene opholder sig kortvarigt her i landet, med udlændinge, der er bosat i Danmark, eller som har lignende fast ophold her i landet. Dette resultat er ligeledes bedst stemmende med de folkeretlige principper, hvorefter danske myndigheder bør udvise tilbageholdenhed med retsforfølgning af forhold og personer, hvis tilknytning til landet er meget ringe og har tilfældighedens karakter, jf. ovenfor under afsnit 13.3.2.

For så vidt angår dansk straffemyndighed i forhold til nordiske statsborgere og andre med ophold her i landet af mindre fast karakter henvises til afsnit 16.2.3.1 nedenfor.

16.2.3. Tilstedeværelse i Danmark – straffelovens § 7, stk. 2

16.2.3.1. Nordiske statsborgere mv.

Som anført ovenfor under afsnit 5.1.2 følger det af straffelovens § 7, stk. 2, at bestemmelsen i § 7, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse med hensyn til handlinger begået af en person, der har indfødsret eller bopæl i Finland, Island, Norge eller Sverige, og som opholder sig her i landet.

Bestemmelsen indebærer, at der er dansk straffemyndighed i forhold til statsborgere eller bosiddende i andre nordiske lande, også selv om personerne ikke har bopæl i Danmark. Forudsætningen for dansk straffemyndighed er alene, at de pågældende personer opholder sig i Danmark. Som nærmere beskrevet under afsnit 5.1.2 er det ingen betingelse, at vedkommendes ophold her i landet har en lignende fast karakter som ”bopæl”.

Henset navnlig til det eksisterende nordiske retsfællesskab og de betydelige ligheder i de nordiske landes lovgivning finder udvalget det rigtigst at opretholde den særlige bestemmelse om dansk straffemyndighed i forhold til nordiske statsborgere mv. med ophold her i landet.

16.2.3.2. Andre udlændinge

16.2.3.2.1. Udvalget har i tilknytning til overvejelserne om den særlige nordiske regel drøftet, om dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip – foruden den opblødning ved vurderingen af personkredsen, der er foreslået ovenfor under

afsnit 16.2.2 – bør udvides til at omfatte enhver udlænding, der befinder sig her i landet.

Udvalget er opmærksom på, at der i enkelte andre lande findes regler, der i et vist omfang hjemler straffemyndighed på grundlag af gerningsmandens blotte ophold.

Således indeholder svensk ret en bestemmelse, hvorefter der er svensk straffemyndighed for udlandshandlinger begået af udlændinge, som opholder sig i Sverige, når lovovertrædelsen efter svensk ret kan straffes med fængsel i mere end 6 måneder (kapitel 2, § 2, stk. 3, i Brottsbalken).

I det lovudkast, der er indeholdt i betænkning SOU 2002:98 om Internationella brott och svensk jurisdiction, foreslås den omtalte regel imidlertid ikke videreført. Om baggrunden herfor anføres i betænkningen, at reglen ikke bygger på det aktive personalprincip, men traditionelt er begrundet i straffemyndighed på baggrund af repræsentationsprincippet og det passive personalprincip.¹ Da der i det svenske lovudkast foreslås særskilte bestemmelser om straffemyndighed med afsæt i repræsentationsprincippet og det passive personalprincip, konkluderes i betænkningen, at der ikke er behov for herudover at have svensk straffemyndighed i forhold til udlændinge, der opholder sig i Sverige. Lovudkastet, der ikke er gennemført, er nærmere omtalt ovenfor under afsnit 14.2.2.

Det norske storting vedtog i 2005 en ny straffelov. Loven – der endnu ikke er trådt i kraft² – indeholder i § 5, stk. 3, en bestemmelse, hvorefter der er norsk straffemyndighed i forhold til (visse) udlandshandlinger begået i udlandet af en udlænding, der opholder sig i Norge på det tidspunkt, hvor retsforfølgningen indledes, hvis den pågældende forbrydelse kan straffes med fængsel i mere end 1 år. Påtale skal efter lovens § 5, stk. 5, kun rejses, hvis almene hensyn kræver det. I forarbejderne anføres det, at bestemmelsen åbner for en bred skønsmæssig vurdering, hvor det vil have betydning, hvor alvorlig forbrydelsen er, hvilken tilknytning gerningsmanden har til Norge, og i hvilken grad lovovertrædelsen i øvrigt berører norske interesser, herunder navnlig om ofret er norsk. Det vil også kunne have betydning, om andre lande med et velfunge-

¹ SOU 2002:98, s. 165.

² Vil ske efter kongens nærmere bestemmelse.

rende retssystem er mere nærliggende til at have straffemyndighed.³ 2005-loven er nærmere omtalt ovenfor under afsnit 14.1.2.

16.2.3.2.2. Som det fremgår, varetager de svenske og de norske bestemmelser om straffemyndighed på grundlag af gerningsmandens ophold i vid udstrækning hensyn, der i Danmark reguleres af andre jurisdiktionsbestemmelser.

Efter udvalgets opfattelse kan der næppe peges på et behov for, at Danmark tiltager sig jurisdiktionskompetence over udlændinges udlandshandlinger ud over de tilfælde, der mest naturligt reguleres i bestemmelser om beskyttelsesprincippet, det passive personalprincip, universalprincippet og repræsentationsprincippet, jf. herved straffelovens § 8. Om udvalgets overvejelser i forhold til disse jurisdiktionsprincipper henvises til kapitel 17 nedenfor.

Hertil kommer, at der med en "opholdsregel" som den svenske og norske i givet fald ville være tale om en ganske vidtgående udvidelse af de danske jurisdiktionsbestemmelser, idet der hermed etableres dansk straffemyndighed uden anden tilknytning til Danmark end den pågældendes blotte tilstedeværelse her, og uanset om den pågældende sag måtte savne ethvert tilknytningsmoment til Danmark.

En sådan bestemmelse ville i realiteten indebære en form for universel jurisdiktionskompetence, uden at dette er begrænset til visse typer handlinger omfattet af Danmarks konventionsmæssige forpligtelser.

På den baggrund finder udvalget ikke grundlag for at foreslå, at dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip udstrækkes til generelt at omfatte enhver udlænding, der blot befinder sig her i landet.

16.3. Nærmere om tidspunktet for tilknytningen til Danmark

16.3.1. Straffelovens § 7, stk. 1 og 2, angiver efter den gældende ordlyd ikke nærmere, på hvilket tidspunkt gerningsmandens tilknytning til Danmark skal være til stede, for at der er dansk straffemyndighed.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår imidlertid, at det afgørende er, om personen har den relevante tilknytning på *påtaletidspunktet*. Som omtalt ovenfor under af-

³ Ot.prp. nr. 90, 2003-2004, s. 404.

snit 5.1.1.2 kan den nærmere forståelse af dette begreb give anledning til en vis usikkerhed, herunder om det relevante tidspunkt er, hvornår der rejses tiltale mod den pågældende.

16.3.2. Hvis der med påtaletidspunktet menes tidspunktet for den *formelle tiltalerejsning*, har den gældende regulering den fordel, at det er umiddelbart konstaterbart, hvornår tiltale mod den pågældende er rejst.

Efter udvalgets opfattelse kan anvendelse af dette tidspunkt imidlertid også være forbundet med visse uhensigtsmæssigheder. Således rejses tiltale i almindelighed først, når efterforskningen er tilendebragt, hvilket indebærer risiko for, at gerningsmanden under efterforskningen indser risikoen for retsforfølgning og derfor opgiver sin danske tilknytning. Gerningsmanden kan således egenhændigt hindre sagens gennemførelse ved danske domstole, eksempelvis ved at tage ophold i udlandet, inden der rejses tiltale, og herved afskære dansk straffemyndighed.

Hvis det således antages, at tidspunktet for tiltalerejsning er afgørende efter gældende ret, medfører det dermed en risiko for, at der anvendes ressourcer på efterforskning af sager, der – eventuelt kort før tiltale kan rejses – viser sig umulige at føre i Danmark på grund af manglende straffemyndighed. I et forsøg på at undgå dette kan tænkes den uhensigtsmæssige konsekvens, at anklagemyndigheden – alene af jurisdiktionsmæssige grunde – presses til at fremskynde tiltalerejsningen, uanset om hensynet til efterforskningen kunne tilsige det.

16.3.3. Udvalget har på den baggrund overvejet, om det fortsat bør være gerningsmandens tilknytning til Danmark på påtaletidspunktet, der er afgørende for, om der er dansk straffemyndighed i en sag mod den pågældende.

I en række lande anvendes i stedet *gerningstidspunktet* som det afgørende tidspunkt for vurderingen af gerningsmandens tilknytning til domslandet. Udvalget har derfor som led i sine overvejelser drøftet, om der i dansk ret i stedet alene bør lægges vægt på gerningsmandens tilknytning til Danmark på det tidspunkt, hvor lovovertrædelsen begås.

En sådan regel vil imidlertid indebære, at udlændinge, der slår sig ned i Danmark, ikke på baggrund af det aktive personalprincip vil kunne retsforfølges her i landet for handlinger begået i udlandet, før tilknytningen til Danmark etableres. Hermed opstår efter udvalgets opfattelse en risiko for, at Danmark fremstår som et fristed for personer, der

i udlandet har begået alvorlige forbrydelser, idet retsforfølgning af de pågældende i så fald kun kunne ske, hvis vedkommende faktisk udleveres.

Af denne grund finder udvalget ikke, at det i almindelighed bør være gerningsmandens tilknytning til Danmark på gerningstidspunktet, der er afgørende for, om der er dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip.

16.3.4. Udvalget har overvejet, om *sigtelsestidspunktet* i stedet kunne være et egnet tidspunkt for vurderingen af, om der foreligger den fornødne tilknytning til Danmark.

Anvendelse af dette tidspunkt vil indebære den fordel, at gerningsmanden ikke – selv om vedkommende indser risikoen for tiltalerejsning – kan undgå retsforfølgning i Danmark blot ved at opgive sin tilknytning til Danmark. Gerningsmanden er således afskåret fra at råde over jurisdiktionsspørgsmålet, således som både retshåndhævelsesmæssige og ressourcemæssige hensyn tilsiger.

Sigtelsestidspunktet anvendes endvidere som skæringstidspunkt i andre sammenhænge, eksempelvis i forhold til afbrydelse af forældelsesfristen for strafansvar. Det følger således af straffelovens § 94, stk. 5, at forældelsesfristen afbrydes, når den pågældende gøres bekendt med sigtelsen, eller når anklagemyndigheden anmoder om rettergangsskridt, hvorved den pågældende sigtes for overtrædelsen.

På tilsvarende måde finder udvalget, at vurderingen af, om den fornødne danske tilknytning foreligger i forhold til spørgsmålet om straffemyndighed, fremover bør foretages på det tidspunkt, hvor sigtelsen meddeles den pågældende eller på det tidspunkt, hvor anklagemyndigheden anmoder om rettergangsskridt, som indebærer en sigtelse af den pågældende.

En sådan fastlæggelse af det relevante tidspunkt for spørgsmålet om straffemyndighed vil i almindelighed indebære, at det afgørende er, om gerningsmanden er dansk statsborger eller er bosat i Danmark på det tidspunkt, hvor politiet oplyser vedkommende om sigtelsen. Der kan imidlertid også forekomme tilfælde, hvor gerningsmanden er sigtet, men hvor dette endnu ikke er meddelt den pågældende, men alene den beskikkede forsvarer, eksempelvis efter retskendelse om telefonaflytning mv. I disse tilfælde vil det afgørende i jurisdiktionsmæssig sammenhæng være, om gerningsmanden har den fornødne tilknytning på det tidspunkt, hvor retten anmodes om at afsige kendelse om efterforskningsskridtet.

Udvalget finder på den baggrund, at sigtelsestidspunktet er egnet til at danne udgangspunktet for fastlæggelsen af, hvornår den fornødne tilknytning til Danmark skal foreligge for at etablere dansk straffemyndighed i medfør af det aktive personalprincip.

Heri ligger også, at et jurisdiktionsgrundlag, der er til stedet på sigtelsestidspunktet, ikke bortfalder, selv om vedkommende senere måtte opgive sin danske tilknytning. En udlænding, der har dansk bopæl på sigtelsestidspunktet, men som inden sagens gennemførelse er fraflyttet landet, vil således fortsat være underlagt dansk straffemyndighed. Det er uden betydning om den pågældende udlandshandling er foretaget forud for eller efter, at vedkommende person opnåede den jurisdiktionsbegrundende tilknytning.

16.3.5. På den baggrund foreslår udvalget, at straffelovens § 7, stk. 1 og 2, præciseres, således at det udtrykkeligt kommer til at fremgå af bestemmelsen, at tilknytningen til Danmark skal foreligge på *sigtelsestidspunktet*.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 3).

16.4. Kravet om dobbelt strafbarhed

16.4.1. Indledende bemærkninger

16.4.1.1. Som nærmere beskrevet ovenfor under afsnit 5.1.1.4 er den overvejende hovedregel efter gældende ret, at dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip forudsætter, at den pågældende handling – når den er begået inden for folkeretligt anerkendt område – også er strafbar efter lovgivningen i gerningslandet.

Det gælder således normalt et krav om dobbelt strafbarhed. Dette er et grundlæggende strafferetligt princip, som i forhold til det aktive personalprincip kun fraviges i særlige tilfælde.

Som nævnt ovenfor under afsnit 5.1.3 giver straffeloven mulighed for at fravige dette dobbelt strafbarhedskrav i enkelte tilfælde, jf. nærmere straffelovens § 7, stk. 3, om kvindelig omskæring og visse seksualforbrydelser begået over for børn, samt straffelovens § 8 om bl.a. handlinger, der krænker den danske stats selvstændighed, sikkerhed eller forfatning mv.

Herudover indeholder særlovgivningen som anført ovenfor under afsnit 5.3 enkelte steder bestemmelser, som indebærer en fravigelse af det almindelige krav om dobbelt strafbarhed, eksempelvis våbenlovens § 7 c, stk. 5, om forbudt mod at yde teknisk bistand uden for EU vedrørende kemiske, biologiske eller nukleare våben mv.

Baggrunden for kravet om dobbelt strafbarhed er som nærmere beskrevet ovenfor under afsnit 5.1.1.4 et grundlæggende princip om forudsigelighed og indretningssynspunkter – en person bør således i almindelighed kunne regne med, at vedkommende ikke senere kan blive retsforfulgt, hvis der er handlet i overensstemmelse med den lovgivning, der gælder i det land, hvor handlingen er foretaget.

16.4.1.2. Fravigelse af dobbelt strafbarhedskravet kræver, at der foreligger særlige omstændigheder, eller at der i øvrigt er et særligt behov herfor.

Som nærmere anført ovenfor under afsnit 5.1.3.2 er baggrunden for straffelovens § 7, stk. 3, navnlig et ønske om at øge det strafferetlige værn i sager om kvindelig omskæring og seksuelt misbrug af børn.

Den særlige jurisdiktionsbestemmelse tager som anført sammesteds bl.a. også sigte på at sikre, at forbudet mod kvindelig omskæring ikke kan omgås ved at sende pigen eller den unge kvinde til udlandet for at få indgrebet foretaget dér. Lovændringen i 2006 tager ligeledes sigte på at sikre, at personer med dansk tilknytning ikke vil kunne omgå forbudet mod seksuelt misbrug af børn under et (midlertidigt) ophold i et land, hvor forholdene ikke er strafbare.

Indførelsen af straffelovens § 7, stk. 3, skal også ses i lyset af Danmarks internationale forpligtelser til at beskytte børn, jf. herved bl.a. Børnekonventionen og en række internationale konventioner mv. om en styrket international indsats mod seksuelt misbrug af børn, herunder i forbindelse med såkaldt ”sex-turisme”.

16.4.1.3. I det følgende gengives udvalgets overvejelser om eventuel yderligere fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed som betingelse for dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip.

Der henvises i øvrigt til afsnit 21.4 nedenfor vedrørende spørgsmålet om et dobbelt strafbarhedskrav som betingelse for dansk straffemyndighed i forhold til forsøgs- og

medvirkenshandlinger foretaget her i landet med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet.

Der henvises endvidere til afsnit 23.3.2 nedenfor vedrørende spørgsmålet om dobbelt strafbarhedskravet som betingelse for dansk straffemyndighed i forhold til juridiske personer.

16.4.2. Yderligere fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed?

16.4.2.1. Afvejning

Udvalget har som led i sine drøftelser af udtrækningen af dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip nærmere overvejet, om der bør ske en yderligere fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed.

Udvalget har ved sine overvejelser taget udgangspunkt i det forhold, at kravet om dobbelt strafbarhed som anført ovenfor er et grundlæggende strafferetligt princip, og at princippet kendes fra lovgivningen i en lang række andre lande som generel betingelse for at pådømme handlinger foretaget uden for domslandet. I forbindelse med overvejelser om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt i dansk ret i videre udstrækning at fravige dette princip, kan der efter udvalgets opfattelse ikke ses bort fra det samspil mellem flere landes lovgivning, der er indbygget i princippet.

Der må samtidig også tages hensyn til, hvordan man fra dansk side i givet fald ville se på tilsvarende fravigelser i andre landes lovgivning. Hvis andre lande generelt ophævede kravet om dobbelt strafbarhed i deres lovgivning, ville det således betyde, at udlændinge senere ville kunne straffes i deres hjemland for handlinger, der fuldt lovligt er foretaget under ophold i Danmark, eksempelvis homoseksuelt forhold mellem voksne, abort eller politisk virksomhed.

Herudover kan en fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed i et vist omfang opfattes som indblanding i gerningslandets forhold, hvorfor der også af den grund bør udvises en vis tilbageholdenhed med at foreslå sådanne fravigelser.

Der kan således anføres en række forhold, der kan tale for, at princippet kun bør fraviges, hvis der foreligger særlige omstændigheder, eller der i øvrigt er et særligt behov herfor. Udvalget har derfor overvejet, om der er sådanne omstændigheder eller et sådant behov, der kan berettige til yderligere fravigelser, jf. nedenfor.

16.4.2.2. Internt dansk anliggende

16.4.2.2.1. Princippet om dobbelt strafbarhed indebærer i dag, at der kun kan gennemføres en straffesag ved en dansk domstol, hvis anklagemyndigheden fremlægger dokumentation for, at handlingen tillige er strafbar efter gerningslandets lovgivning.

Udvalget har imidlertid overvejet, om der kan være særlige tilfælde, hvor en lovovertrædelse – selv om den har fundet sted uden for dansk territorium – har en sådan karakter, at den har en større reel tilknytning til Danmark end til udlandet, og hvor det derfor kunne overvejes at lade spørgsmålet om retsforfølgning afgøre alene under hensyn til dansk lovgivning.

Et sådant særligt tilfælde kunne eksempelvis foreligge, hvis alle de implicerede – både gerningsmand og offer – er personer med dansk tilknytning, og hvor gerningsmanden mere eller mindre tilfældigt begår det strafbare forhold, mens de involverede personer befinder sig i gerningslandet og ikke i Danmark. Grundlaget for en fravigelse i sådanne tilfælde kunne i givet fald være synspunkter om, at gerningsmanden her ikke har en beskyttelsesværdig forventning om alene at skulle handle i overensstemmelse med gerningslandets lovgivning.

Er der eksempelvis tale om et dansk ægtepar, der er udstationeret til et land, hvor hustruvold ikke anses for en strafbar handling, og udøver manden dér vold over for sin danske hustru, kunne meget efter udvalgets opfattelse tale for, at der bør kunne ske retsforfølgning i Danmark uafhængigt af lovgivningen i gerningslandet.

Også i tilfælde, hvor den pågældende handling er strafbar efter gerningslandets lovgivning, kan der være visse hensyn, der kunne tale for at se bort fra kravet om dobbelt strafbarhed i sådanne tilfælde, hvor det strafbare forhold begås blandt personer med dansk tilknytning.

Dette gælder eksempelvis, hvis en dansker udøver vold mod en anden dansker, mens de begge befinder sig i en dansk turistbus i Tyskland. En sådan sag kan siges at have større reel tilknytning til Danmark end til gerningslandet (Tyskland). Det kan derfor forekomme u hensigtsmæssigt, at der under en sag i Danmark vil skulle bruges ressourcer på at dokumentere indholdet af lovgivningen i gerningslandet.

Det kan derfor anføres, at en sådan sag ikke bør behandles anderledes, end hvis volds-handlingen var begået, mens rejseselskabet endnu befandt sig på dansk territorium, og at der derfor bør kunne gennemføres en straffesag her i landet uafhængigt af kravet om dobbelt strafbarhed (og uafhængigt af kravet om, at en dansk dom ikke må overstige gerningslandets straffmaksimum, jf. herved straffelovens § 10, stk. 2 (omtalt ovenfor under afsnit 7.3)). I disse tilfælde, hvor handlingen også er strafbar i gerningslandet, vil en fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed bevirke en ”processuel forenkling”, idet handlingen alene vil blive behandlet efter danske regler, uden at der er behov for at indhente oplysninger om lovgivningen i gerningslandet.

Udvalget finder således, at der kan peges på tilfælde, hvor retsforfølgning – til trods for at handlingen er foretaget i udlandet – må betragtes som et rent internt dansk anliggende, og hvor der derfor bør kunne ske retsforfølgning her i landet uafhængigt af dobbelt strafbarhedskravet.

16.4.2.2.2. På den baggrund foreslår udvalget, at der indføres en bestemmelse i straffeloven, der gør det muligt at fravige dobbelt strafbarhedskravet i de tilfælde, hvor en person med dansk tilknytning i udlandet over for en anden person med dansk tilknytning foretager en handling, som efter dansk ret er strafbar.

Det bør efter udvalgets opfattelse fortsat være en betingelse for at se bort fra kravet om dobbelt strafbarhed, at gerningsmanden på gerningstidspunktet var dansk statsborger, var bosat (eller havde lignende fast ophold) her i landet. Det bør endvidere være en betingelse for at kunne anse de omhandlede konflikter som rent danske, at også forurettedes tilknytning til Danmark forelå på gerningstidspunktet.

Det vil endvidere fortsat være en betingelse for at pålægge strafansvar for sådanne udlandshandlinger, at der er tale om overtrædelse af danske materielle straffebestemmelser, som også omfatter handlinger (undladelser) foretaget uden for den danske stat – det vil sige, at der er tale om straffebestemmelser, hvis gyldighed ikke er begrænset til dansk territorium, jf. i øvrigt nærmere ovenfor under afsnit 5.4 om danske straffebestemmelseres gyldighedsområde.

Da den foreslåede bestemmelse om rene interne konflikter som anført omhandler tilfælde, hvor både gerningsmand og offer har dansk tilknytning, kan forslaget ses som en særregel om dansk straffemyndighed på grundlag af en kombination af både det aktive og det passive personalprincip, jf. i øvrigt om sidstnævnte jurisdiktionsprincip

nedenfor under afsnit 17.3. Forslaget kan på den baggrund betegnes som et ”*kombineret personalprincip*”.

16.4.2.2.3. Udvalget har overvejet, om en sådan bestemmelse om fravigelse af dobbelt strafbarhedskravet i rene interne konflikter kun bør gælde, hvis gerningsmand og offer inden afrejsen til udlandet har haft en vis tilknytning – eksempelvis rejsende med samme charterselskab – eller om bestemmelsen bør være generel og omfatte tilfælde, hvor såvel gerningsmand som offer har dansk tilknytning, uanset om de pågældende har nogen forbindelse til hinanden forud for den strafbare handling.

Uanset at det bærende argument om, at der er tale om et rent internt anliggende, har størst gennemslagskraft i førstnævnte situation, finder udvalget, at argumentet har en væsentlig styrke i alle tilfælde, hvor såvel gerningsmand som offer er danske, og at der derfor også i de sidstnævnte situationer er et behov for at sikre dansk straffemyndighed uafhængigt af spørgsmålet om dobbelt strafbarhed.

En bestemmelse om rene interne konflikter kan efter udvalgets opfattelse ikke være uforenelig med folkeretlige forpligtelser over for gerningslandet – heller ikke i de tilfælde, hvor handlingen rent faktisk er strafbar efter gerningslandets lovgivning. I sidstnævnte tilfælde har gerningslandet formentlig ofte kun mindre interesse i at søge en retssag gennemført, allerede henset til at både gerningsmand og offer som oftest kun befinder sig i gerningslandet i kortere tid. Etableringen af dansk straffemyndighed vil derfor sikre mulighed for, at der sker retsforfølgning i disse sager.

Udvalget er opmærksom på, at den foreslåede bestemmelse vil skabe grundlag for dansk straffemyndighed uden krav om dobbelt strafbarhed også i de tilfælde, hvor en dansk gerningsmand ved et tilfælde retter sin strafbare handling mod en anden dansker i udlandet. Udvalget finder det imidlertid ikke hensigtsmæssigt at etablere en retstilstand, hvorefter dansk straffemyndighed afhænger af, om gerningsmanden havde kendskab til sit offers tilhørsforhold til Danmark.

Udvalget er endvidere opmærksom på, at en regel som den foreslåede må antages at omfatte en række af de situationer, der i dag er reguleret i straffelovens § 8, nr. 2, om dansk straffemyndighed i forhold til handlinger, der krænker en forpligtelse, som det ifølge lov påhviler gerningsmanden at iagttage i udlandet, eksempelvis forældres forpligtelser til også i udlandet at tage vare på deres børn. Straffelovens § 8, nr. 2, vil

imidlertid ikke give grundlag for dansk straffemyndighed i alle tilfælde af rene interne danske konflikter og overflødiggor således ikke den foreslåede bestemmelse.

Udvalgets overvejelser om straffelovens § 8, nr. 2, er nærmere omtalt nedenfor under afsnit 17.2.2, hvortil der henvises.

Udvalgets overvejelser om muligheden for at se bort fra gerningslandets straffemaksimum i (bl.a.) rene interne konflikter er nærmere omtalt nedenfor i afsnit 18.2, hvortil der henvises.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 3).

16.4.2.3. Andre tilfælde

16.4.2.3.1. Udvalgets har overvejet, om der også udover ovennævnte tilfælde af rene danske anliggender (interne konflikter) bør ske yderligere fravigelse af det almindelige krav om dobbelt strafbarhed i andre tilfælde – det vil sige i de tilfælde, hvor en person med dansk tilknytning i udlandet begår en handling, som på gerningsstedet er lovlig, men som ikke krænker personer med dansk tilknytning eller danske interesser i øvrigt.

Det er i sådanne tilfælde mindre nærliggende at pege på et særligt hensyn, der skulle berettigge til, at Danmark skulle kunne retsforfølge et forhold, når gerningslandet ikke i egen lovgivning har fundet grundlag for at kriminalisere forholdet.

Der kan imidlertid tænkes tilfælde, hvor en handling ses på med så stor alvor, at retsforfølgning bør være mulig uafhængigt af gerningslandets lovgivning. Der vil i sådanne situationer ofte være tale om områder, der også på internationalt plan er betragtet som alvorlige forbrydelser, og hvor der derfor er gennemført internationale konventioner mv., der omhandler de pågældende handlinger, og som ofte forpligter de tiltrædende stater til at have straffemyndighed i forhold til handlinger omfattet af konventionens anvendelsesområde.

I forhold til sådanne konventionsregulerede forbrydelser vil spørgsmålet om dobbelt strafbarhed allerede efter gældende ret være uden betydning, idet straffelovens § 8, nr. 5, vedrørende handlinger, som er omfattet af mellemfolkelige overenskomster, ifølge hvilke Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning, ikke stiller krav om

dobbelt strafbarhed (jf. i øvrigt nærmere nedenfor under afsnit 17.4.2 om udvalgets overvejelser om denne bestemmelse).

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der for en lang række af disse ”rene” udlandshandlingers vedkommende allerede efter gældende ret er sket en løsrivelse fra dobbelt strafbarhedskravet – i hvert fald i forhold til forbrydelser af mere alvorlig karakter.

16.4.2.3.2. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at der kan være enkelte områder, hvor der vurderes at være et behov, og hvor der (endnu) ikke foreligger en international konvention, der sikrer et straffemyndighedsgrundlag uden krav om dobbelt strafbarhed.

På områder, der ikke er omfattet af en mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning (jf. § 8, nr. 5), og hvor der vurderes at være behov for straffemyndighed uden krav om dobbelt strafbarhed, vil en løsning på jurisdiktionsspørgsmålet bl.a. kunne opnås enten ved, at der fra dansk side tages initiativ til vedtagelse af en international konvention på området, eller ved at gennemføre isolerede danske regler, der fraviger det almindelige princip om dobbelt strafbarhed.

Er der tale om et område, hvor de enkelte landes grundværdier er meget forskellige, kan det være vanskeligt at opnå en international løsning, og dansk enegang i form af specielle danske jurisdiktionsbestemmelser vil derfor navnlig kunne tænkes anvendt i tilfælde, hvor en handling strider mod grundlæggende danske normer.

Vurderingen af, om der er behov for en sådan isoleret dansk løsning, og af, hvilke handlinger en sådan særlig jurisdiktionsbestemmelse i givet fald skal gælde, beror efter udvalgets opfattelse primært på overvejelser af mere retspolitisk karakter.

Udvalget har på den baggrund fundet det rigtigst at begrænse sig til mere generelt at pege på to mulige modeller, der kan overvejes bragt i anvendelse ved eventuel yderligere fravigelser af dobbelt strafbarhedskravet i tilknytning til det aktive personalprincip, jf. nedenfor.

16.4.2.3.3. En model kunne være generelt at angive, at handlinger, der efter dansk ret kan straffes efter en vis strafferamme, er undergivet dansk straffemyndighed, uanset om der foreligger dobbelt strafbarhed ("strafferammemodellen").

Skulle man vælge en sådan fremgangsmåde, må det nøje overvejes, hvilket strafferammekrav der skal udgøre grænsen for bestemmelsens anvendelsesområde. Strafferammekravet må efter udvalgets opfattelse skulle fastlægges ganske højt, idet en undtagelse fra det almindelige princip om dobbelt strafbarhed bør reserveres til alvorlige lovovertrædelser, herunder navnlig integritetskrænkelser.

Selv ved angivelse af en forholdsvis høj strafferamme som afgrænsningskriterium – eksempelvis 6 års fængsel – ville en sådan bestemmelse komme til at omfatte en lang række overtrædelser af straffeloven, herunder også lovovertrædelser, hvor en fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed synes at være et ganske vidtgående resultat, der næppe står i et rimeligt forhold til det, der ønskes opnået. En sådan regulering vil derfor efter udvalgets opfattelse være forbundet med risiko for at ramme for bredt og skabe en undtagelse fra princippet om dobbelt strafbarhed, der går langt videre end nødvendigt.

Udvalget finder derfor ikke at kunne anbefale en sådan strafferammemodel.

16.4.2.3.4. En anden model kunne være at foretage en specifik opregning af de straffelovsbestemmelser eller de kriminalitetsformer, der skulle være omfattet af en særlig jurisdiktionsbestemmelse, hvor der ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed ("opregningsmodellen").

En sådan model ville være udtryk for en videreførelse og udbygning af den lovtekniske løsning, der er introduceret i 2003 med straffelovens § 7, stk. 3, om kvindelig omskæring og udbygget i 2006 med tilføjelsen af en række bestemmelser om seksuelt misbrug af børn.

En sådan særlig jurisdiktionsbestemmelse skulle i givet fald opregne de bestemmelser, der skulle kunne retsforfølges her i landet, uanset om handlingen er strafbar i gerningslandet.

Hvis ambitionen med en sådan regel skulle være at foretage en udtømmende angivelse af, på hvilke områder retsforfølgning i Danmark i dag er udelukket, som følge af at

den pågældende handling ikke er strafbar i gerningslandet, ville modellen i princippet forudsætte en gennemgang af al udenlandsk lovgivning med henblik på konkret at identificere de delikter, hvor retsforfølgning her i landet er udelukket på grund af kravet om dobbelt strafbarhed. Det er ikke realistisk at forudsætte, at en sådan fuldstændig gennemgang kan foretages i forbindelse med gennemførelse af en særlig jurisdiktionsbestemmelse.

Hertil kommer, at indholdet af udenlandsk lovgivning ikke er statisk, og at en fornyet gennemgang derfor i givet fald ville skulle foretages med jævne mellemrum. Ud fra den betragtning kan denne løsningsmodel derfor også siges at indebære en risiko for, at der etableres en regulering, der ikke fuldt ud dækker behovet.

Som anført bør en fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed reserveres til tilfælde, hvor der er et særligt beskyttelsesbehov. Hvis der retspolitisk måtte være ønske om at fravige kravet om dobbelt strafbarhed i videre udstrækning end foreslået af udvalget, jf. ovenfor under afsnit 16.4.1 om rene danske anliggender (interne konflikter), finder udvalget derfor, at en regulering af spørgsmålet ikke bør søges gennemført gennem en generel jurisdiktionsbestemmelse, men derimod have form af en specifik opregning af de straffelovsbestemmelser, i forhold til hvilke der er et særligt beskyttelsesbehov. En sådan opregning af enkelte bestemmelser kan ligeledes justeres, efterhånden som behovet herfor måtte blive aktuelt.

Sidstnævnte model er som nærmere beskrevet ovenfor fulgt i forbindelse med udformningen af den særlige jurisdiktionsbestemmelse i straffelovens § 7, stk. 3, hvorved der ses bort fra kravet om dobbelt strafbarhed i sager om kvindelig omskæring og seksuelt misbrug af børn.

Efter udvalgets opfattelse bør der fremover følges samme opregningsmodel i forbindelse med en eventuel udvidelse af anvendelsesområdet for denne særlige jurisdiktionsbestemmelse.

Der bør således i hvert enkelt tilfælde foretages en nøje vurdering af, om en bestemt straffelovsbestemmelse bør være omfattet af særreglen. Det bør i den forbindelse efter udvalgets opfattelse tillægges afgørende vægt, om straffelovsbestemmelsen angår alvorlige krænkelser af individet, og om der er nærliggende risiko for omgåelse, hvis gerningsmanden flytter sine aktiviteter til udlandet. Der bør også lægges vægt på, i hvilket omfang en udvidelse af særreglen er begrundet i hensynet til en effektiv rets-

håndhævelse af normer, der nyder bred tilslutning i det internationale samfund (international normdannelse).

16.4.2.3.5. Udvalget skal samtidig fremhæve, at den praktiske effekt af en bestemmelse baseret på en sådan model kan være begrænset. Eftersom dansk politi ikke har mulighed for på egen hånd at foretage efterforskning på et andet lands territorium, vil virkningen af en ophævelse af kravet om dobbelt strafbarhed i praksis i vid udstrækning afhænge af, i hvilket omfang lokale myndigheder vil bistå dansk politi med efterforskning og bevissikring i det land, hvor handlingen er begået.

Det skal tilføjes, at Danmark som udgangspunkt alene yder andre lande retshjælp, hvis der er tale om en handling, der også vil være strafbar efter dansk lovgivning. I det omfang andre lande stiller tilsvarende krav i forbindelse med retshjælp, må det forventes at være forbundet med betydelige vanskeligheder at fremskaffe og sikre det relevante bevismateriale i sager, hvor der ikke foreligger dobbelt strafbarhed.

Selv i tilfælde, hvor kravet om dobbelt strafbarhed er opfyldt, og hvor der derfor som udgangspunkt er mulighed for retshjælp fra lokale myndigheder, vil retsforfølgning i Danmark være afhængig af, at lovgivningen i gerningslandet håndhæves. Hvis den pågældende type lovovertrædelser i praksis ikke retsfølges i gerningslandet, er det nærliggende at antage, at lokale myndigheder heller ikke vil gøre sig mange bestræbelser for at bistå ved retsforfølgning i andre lande. Et sådant spørgsmål om manglende håndhævelse kan imidlertid ikke løses med jurisdiktionsbestemmelser.

Spørgsmålet om grundlaget for retshjælp falder i øvrigt uden for udvalgets kommissorium og skal ikke forfølges nærmere.

Kapitel 17. Overvejelser om beskyttelses- og universalprincippet

17.1. Indledende bemærkninger

Udvalget har ved overvejelserne om rækkevidden af dansk straffemyndighed på grundlag af beskyttelses- og universalprincippet taget udgangspunkt i, at bestemmelsen herom i straffelovens § 8, nr. 1-6, er udtryk for grundlæggende jurisdiktionsprincipper, der også kendes fra andre landes lovgivning, og som i sammenhæng med øvrige jurisdiktionsprincipper danner det net af bestemmelser, der skal sikre, at der er mulighed for at gennemføre en straffesag ved en dansk domstol, hvis der er en dansk interesse heri. Bestemmelserne er endvidere udtryk for et ønske om, at Danmark skal kunne bidrage aktivt til en effektiv strafferetlig retshåndhævelse på internationalt plan.

I hvilket omfang der er behov for opsamlende jurisdiktionsbestemmelser svarende til de eksisterende bestemmelser i straffelovens § 8, afhænger således af, hvilken udformning der foreslås i forhold til straffelovens øvrige bestemmelser om dansk straffemyndighed.

I overensstemmelse med udvalgets kommissorium har udvalget i sine overvejelser vedrørende udformningen af § 8 taget udgangspunkt i, at der næppe er grundlag for at begrænse omfanget af dansk straffemyndighed i forhold til retstilstanden i dag.

Udvalgets overvejelser i forhold til § 8 har således koncentreret sig om, hvorvidt der er behov for at udvide muligheden for at gennemføre straffesager i Danmark uden hensyn til, hvor handlingen har fundet sted, og hvor gerningsmanden hører hjemme.

17.2. Beskyttelsesprincippet (realprincippet)

Bestemmelserne i straffelovens § 8, nr. 1-3, bygger som nærmere beskrevet ovenfor under afsnit 6.1.2-6.1.4 på beskyttelsesprincippet (realprincippet) og er begrundet i hensynet til at kunne gennemføre en straffesag ved danske domstole, hvis der er tale om krænkelse af interesser, der fra dansk side er en særlig interesse i at beskytte. Bestemmelsen i § 8, nr. 3, betegnes også som *det passive personalprincip*.

Udvalgets overvejelser om behovet for at foreslå ændringer i de gældende bestemmelser i straffelovens § 8, nr. 1 og 2, er gengivet nedenfor under afsnit 17.2.1 og 17.2.2. Straffelovens § 8, nr. 3, er særskilt behandlet nedenfor under afsnit 17.3.

17.2.1. Straffelovens § 8, nr. 1

17.2.1.1. Efter udvalgets opfattelse bør der fortsat være dansk straffemyndighed i forhold til handlinger, der krænker den danske stats selvstændighed, sikkerhed mv., smh. straffelovens § 8, nr. 1, 1. led.

Som der nærmere er redegjort for under afsnit 6.1.2.2, er det i forarbejderne til den gældende § 8, nr. 1, anført, at der herved navnlig tænkes på de forbrydelser, der er omfattet af straffelovens kapitel 12-14 og 16. Tidligere indeholdt disse kapitler i straffeloven alene bestemmelser, der beskyttede danske interesser. Senere ændringer af en række af bestemmelserne betyder, at gerningsholdet – eksempelvis i straffelovens § 114 om terrorisme – i dag er bredere, således at også angreb rettet mod andre stater og internationale organisationer er kriminaliseret.

Efter udvalgets opfattelse vil det ved vurderingen af, hvilke handlinger der fremover bør kunne begrunde straffemyndighed i medfør af § 8, nr. 1, 1. led, fortsat være relevant at tage udgangspunkt i de handlinger, der er kriminaliseret i straffelovens kapitel 12-14 og 16, eller som naturligt må stilles i klasse hermed. Udvalget finder imidlertid ikke, at ovennævnte udvidelse af gerningsholdet i visse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 13 bør føre til en tilsvarende udvidelse af dansk straffemyndighed i medfør af § 8, nr. 1, 1. led.

Grundlaget for straffemyndighed efter denne bestemmelse er hensynet til at beskytte den danske stats selvstændighed, sikkerhed mv. Dette jurisdiktionsgrundlag omfatter således ikke beskyttelsen af andre stater eller internationale organisationer, og straffemyndighed efter § 8, nr. 1, 1. led, bør derfor efter udvalgets opfattelse fortsat kun komme på tale i forhold til handlinger, der er rettet mod den danske stat. Et eventuelt behov for at have dansk straffemyndighed i forhold til handlinger omfattet af straffelovens kapitel 13, når disse er rettet mod andre stater eller internationale organisationer, bør således ikke imødekommes gennem beskyttelsesprincippet, men bør i givet fald støttes på andre jurisdiktionsbestemmelser.

Efter udvalgets opfattelse bør bestemmelsen i nr. 1, 1. led, endvidere give dansk straffemyndighed i forhold til individualkrænkelser af personer, der repræsenterer dansk offentlig myndighed, eksempelvis frihedsberøvelse og ulovlig tvang over for et medlem af en dansk diplomatisk repræsentation, men eksempelvis ikke tyveri af en sådan persons private ejendom.

17.2.1.2. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at der fortsat bør være dansk straffemyndighed i forhold til de særlige interesser, der efter gældende ret er omfattet af straffelovens § 8, nr. 1, 2. led.

Straffelovens § 8, nr. 1, 2. led, omfatter ”interesser hvis beskyttelse forudsætter en særlig tilknytning til denne.” Som nævnt ovenfor under afsnit 6.1.2.3 må området for dansk straffemyndighed efter denne bestemmelse antages at være begrænset, idet krænkelse af de omhandlede interesser ofte kan begrunde dansk straffemyndighed under henvisning til, at krænkelsen er foretaget på dansk territorium eller har haft virkning eller tilsigtet virkning i Danmark, jf. straffelovens § 6, jf. § 9.

Bestemmelsen i straffelovens § 8, nr. 1, 2. led, må imidlertid som anført sammesteds antages at udgøre en specialbestemmelse, hvorved der er sikret dansk straffemyndighed også i de tilfælde, hvor en handling krænker de omhandlede særlige interesser, uanset at handlingen er foretaget uden for den danske stat, og uafhængigt af om handlingen tillige er strafbar (og eventuelt pådømt) efter lovgivningen i det land, hvor den finder sted. Bestemmelsen sikrer således, at sådanne særligt beskyttelsesværdige interesser er undergivet et effektivt strafferetligt værn i alle situationer. I retspraksis er bestemmelsen bl.a. anvendt ved overtrædelse i udlandet af den danske toldlovgivning, jf. U 1986.402 V (gengivet ovenfor under afsnit 6.1.2.3).

17.2.1.3. Som anført omfatter den gældende bestemmelse i straffelovens § 8, nr. 1, dels handlinger, der krænker den danske stats selvstændighed, sikkerhed og forfatning mv. (1. led), dels handlinger, der krænker interesser, hvis retsbeskyttelse forudsætter en særlig tilknytning til Danmark (2. led). Med henblik på at tydeliggøre denne forskel foreslås den gældende bestemmelse opdelt i to selvstændige bestemmelser. Der er ikke herved tilsigtet nogen ændring af anvendelsesområdet i forhold til den gældende bestemmelse.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 5).

17.2.2. Straffelovens § 8, nr. 2

17.2.2.1. Efter udvalgets opfattelse bør der også fortsat være mulighed for at gennemføre en straffesag ved danske domstole, hvis der er tale om en udlandshandling, der

krænker en forpligtelse, som det påhviler gerningsmanden at iagttage – også i udlandet, jf. straffelovens § 8, nr. 2.

Som omtalt ovenfor under afsnit 6.1.3.1 er det i den juridiske litteratur diskuteret, hvilke lovbestemmelser der indeholder en sådan pligt til efterlevelse i udlandet, herunder om pligten altid skal følge af anden lovgivning end straffeloven.

Rækkevidden af bestemmelsen er imidlertid i betydelig grad blevet afdækket i nyere retspraksis, hvor bestemmelsen er anvendt som jurisdiktionsgrundlag på en række områder, herunder i forhold til overtrædelser på arbejdsmiljøområdet og i forhold til overtrædelse af straffelovens § 208 om bigami.

Som omtalt ovenfor under afsnit 6.1.3.1 er det i litteraturen antaget, at bestemmelsens 1. led formentlig ville have været relevant i den situation, der forelå i U 1992.140 H vedrørende straffelovens § 219, men hvor jurisdiktionsspørgsmålet af andre grunde ikke kom til prøvelse.

Efter udvalgets opfattelse må straffelovens § 8, nr. 2, 1. led, afgrænses således, at bestemmelsen ikke alene omfatter et uden for straffebestemmelsen etableret særligt pligtforhold, men også et i straffebestemmelsen forudsætningsvis indbygget særligt pligtforhold. Ud over at omfatte bl.a. overtrædelser af arbejdsmiljølovgivningen og lov om forældremyndighed og samvær forudsætter udvalget således, at § 8, nr. 2, 1. led, også vil kunne anvendes i forhold til overtrædelser af bestemmelser, der forudsætter en særlig relation mellem gerningsmand og offer, herunder navnlig som led i institutionsforhold. Udvalget lægger herved til grund, at dansk straffemyndighed eksempelvis i en sag som den ovennævnte vedrørende straffelovens § 219 efter omstændighederne ville kunne støttes på straffelovens § 8, nr. 2, 1. led.

Som omtalt ovenfor under afsnit 16.4.2.2 i forbindelse med udvalgets overvejelser om dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip, jf. straffelovens § 7, anbefaler udvalget, at der indføres en særlig bestemmelse, hvorefter der er dansk straffemyndighed, hvis en person med tilknytning til Danmark i udlandet begår en lovovertrædelse over for en person med dansk tilknytning, uanset om handlingen er strafbar efter gerningsstedets lovgivning. Som det også er anført i den forbindelse, må en sådan bestemmelse antages i ganske betydeligt omfang at omfatte situationer, der i dag er reguleret i straffelovens § 8, nr. 2 – eksempelvis forældremyndighedsindehaveres omsorgspligt i forhold til børn.

Denne foreslåede bestemmelse angår imidlertid alene den personkreds, der er omfattet af straffelovens § 7, og vedrører endvidere kun de situationer, hvor den strafbare handling er rettet mod en dansk statsborger mv. Den foreslåede bestemmelse kan således ikke træde i stedet for den gældende § 8, nr. 2, der har et bredere anvendelsesområde.

17.2.2.2. Med ovennævnte præciserende bemærkninger vedrørende fortolkningen af straffelovens § 8, nr. 2, 1. led, har udvalget på den baggrund ikke fundet grundlag for at foreslå ændringer af anvendelsesområdet for § 8, nr. 2 (1. og 2. led).

Som anført omfatter den gældende bestemmelse i straffelovens § 8, nr. 2, dels handlinger, der krænker en forpligtelse, som det ifølge lov påhviler gerningsmanden at iagttage i udlandet (1. led), dels handlinger, der krænker en tjenestepligt, som påhviler gerningsmanden over for dansk fartøj (2. led). Med henblik på bl.a. at tydeliggøre den gældende bestemmelses to led foreslås bestemmelsen opdelt i to selvstændige bestemmelser. Der er ikke herved tilsigtet nogen ændring af anvendelsesområdet i forhold til den gældende bestemmelse.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 5).

17.3. Det passive personalprincip – straffelovens § 8, nr. 3

17.3.1. Handlinger foretaget uden for folkeretligt anerkendt statsområde

17.3.1.1. Som nærmere beskrevet ovenfor under afsnit 6.1.4 fastlægger straffelovens § 8, nr. 3, rækkevidden af dansk straffemyndighed på grundlag af det passive personalprincip. Efter bestemmelsen er der dansk straffemyndighed i sager, hvor ofret er dansk statsborger eller bosat i Danmark, men kun hvis handlingen er foretaget uden for folkeretligt anerkendt område og efter dansk ret kan straffes med fængsel i mere end 4 måneder.

Udvalget har overvejet, om der er grundlag for at ændre betingelserne for dansk straffemyndighed i disse tilfælde, hvor handlingen er foretaget uden for folkeretligt anerkendt område.

Det er udvalgets opfattelse, at der fortsat bør være mulighed for at gennemføre en straffesag ved en dansk domstol i forhold til handlinger foretaget uden for folkeretligt anerkendt område og rettet mod en person med dansk tilknytning. Udvalget finder dog,

at et sådant jurisdiktionsgrundlag ikke bør gælde ubegrænset, men bør være knyttet til en bagatelgrænse i form af et krav om, at handlingen efter dansk ret er undergivet en strafferamme af en vis størrelse.

Strafferammekravet er i bestemmelsens nuværende udformning fastsat således, at handlingen skal kunne medføre højere straf end fængsel i 4 måneder. Denne grænse blev fastlagt med lov nr. 433 af 31. maj 2000 i forbindelse med afskaffelse af hæftestraffen.

Udvalget har overvejet, om der er grundlag for at ændre det gældende strafferammekrav. Udvalget har i første række konstateret, at den angivne grænse på fængsel indtil 4 måneder ikke harmonerer med Straffelovrådets anbefalinger i betænkning nr. 1424/2002 om strafferammer og straffastsættelse, hvorefter en række strafpositioner, herunder fængsel i 3 måneder og i 4 måneder, foreslås afskaffet. Dele af Straffelovrådets forslag er gennemført med lov nr. 218 af 31. marts 2004, mens de dele af forslaget, der har til formål at forenkle strafferammesystemet ved at afskaffe en række strafpositioner, ikke på nuværende tidspunkt er gennemført.

På den baggrund finder udvalget ikke anledning til at ændre det gældende strafferammekrav alene under henvisning til Straffelovrådets anbefalinger i forhold til revision af strafferammesystemet.

Udvalget har yderligere overvejet, om strafferammekravet på fængsel i 4 måneder fastlægger en hensigtsmæssig afgrænsning af, hvilke straffelovsovertrædelser der er omfattet af dansk straffemyndighed efter den gældende § 8, nr. 3. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at der – også henset til bestemmelsens begrænsede betydning i praksis – ikke er anledning til at foreslå en ændring af det gældende strafferammekrav.

17.3.1.2. Som der nærmere er redegjort for i ovenfor under afsnit 6.1.4, drøftes det i den juridiske litteratur, om et fremmed fartøj i internationalt farvand eller lufrum er omfattet af formuleringen ”uden for folkeretlig anerkendt område”.

Da det praktiske behov for en bestemmelse som § 8, nr. 3, må antages navnlig at kunne forekomme i en sådan situation, mens vedkommende befinder sig om bord på fremmed fartøj i internationalt farvand eller lufrum, forudsætter udvalget, at bestemmelsen vil være anvendelig i disse tilfælde. Efter udvalgets opfattelse vil en sådan rets-

tilstand ikke være uforenelig med hensynet til den stat, hvori fartøjet er indregistreret, men vil blot føre til, at der som hovedregel er konkurrerende jurisdiktionskompetence.

Det bemærkes, at også straffelovens § 7, stk. 1, nr. 1, (om det aktive personalprincip) angår handlinger foretaget *uden for* folkeretligt anerkendt statsområde. Efter retspraksis anses bestemmelsen bl.a. for anvendelig i forhold til handlinger foretaget på fremmed skib i internationalt farvand, jf. herved U 1960.1088 Ø, der er nærmere omtalt ovenfor under afsnit 5.1.1.3.

17.3.2. Handlinger foretaget inden for folkeretligt anerkendt statsområde

17.3.2.1. Udvidelse af det passive personalprincip?

17.3.2.1.1. I udvalgets kommissorium er bl.a. anført, at der kan være anledning til nærmere at overveje, om det forhold, at en forbrydelse begås mod en dansk statsborger i udlandet, eventuelt bør være tilstrækkeligt til i visse situationer at skabe dansk straffemyndighed.

Udvalget har i lyset heraf overvejet, om der er behov for at foreslå en mere generel udvidelse af det passive personalprincip ud over, hvad der allerede i dag gælder i forhold til visse overtrædelser af militær straffelov begået mod danske soldater mv., jf. nærmere ovenfor under afsnit 6.3 om § 5 i militær straffelov.

Som der nærmere er redegjort for under udvalgets overvejelser i forhold til det *aktive* personalprincip og spørgsmålet om dobbelt strafbarhed (jf. ovenfor under afsnit 16.4.2.2), anbefaler udvalget, at der skabes hjemmel for dansk straffemyndighed i forhold til udlandshandlinger uafhængigt af spørgsmålet om dobbelt strafbarhed, hvis *både* gerningsmand *og* offer er danske statsborgere eller personer, der er bosat mv. her i landet. Med en sådan bestemmelse, der kombinerer det aktive og det passive personalprincip, sker der således også en vis udvidelse af anvendelsesområdet i forhold til den gældende bestemmelse i straffelovens § 8, nr. 3.

Udvalget har overvejet, om der også herudover bør foreslås regler, der i videre udstrækning hjemler dansk straffemyndighed alene baseret på ofrets danske tilknytning.

17.3.2.1.2. Regler om straffemyndighed på grundlag af det passive personalprincip kendes i dag i en række andre lande, herunder også i en form, der går videre end den gældende danske regulering, idet der statueres straffemyndighed ikke blot i forhold til

handlinger foretaget uden for folkeretligt anerkendt område, men også for handlinger der er begået på en anden stats territorium.

Baggrunden for i givet fald at foreslå en udvidelse af anvendelsesområdet for § 8, nr. 3, til også at omfatte handlinger begået i en fremmed stat skulle være, at der herved sikres mulighed for retsforfølgning af gerningsmænd, der retter deres kriminalitet mod en person med en dansk tilknytning. Man kunne derfor anføre, at det passive personalprincip i et vist omfang bygger på manglende tillid til, at gerningslandet vil foretage en retsforfølgning, der set med danske øjne er tilfredsstillende.

Det passive personalprincip indgår imidlertid i en række landes lovgivning som et jurisdiktionsgrundlag, og udvalget har derfor overvejet, om der bør indføres en tilsvarende bestemmelse i dansk ret.

Udvalget finder grundlæggende, at straffesager så vidt muligt bør gennemføres ved en domstol i det land, hvor lovovertrædelsen er begået, og hvor der på grund af vidners og andet bevismaterials tilstedeværelse oftest er bedst udsigt til en forsvarlig gennemførelse af sagen.

Efter udvalgets opfattelse kan der imidlertid være visse situationer, hvor der er grundlag for at fravige dette udgangspunkt, og hvor der således kan peges på et behov for at sikre mulighed for retsforfølgning i Danmark i tilfælde, hvor ofret har en dansk tilknytning. Et sådant behov kunne eksempelvis foreligge, hvis der er omstændigheder, som peger i retning af, at en straffesag mod gerningsmanden i gerningslandet ikke vil blive gennemført på en måde, der i tilstrækkelig grad beskytter det danske offer, eller hvor en sag ikke er højt prioriteret i gerningslandet.

Er eksempelvis en dansk kvinde under et kort ferieophold i udlandet blevet udsat for voldtægt, er en straffesag mod gerningsmanden på et tidspunkt, hvor den danske kvinde for længst har forladt gerningslandet, ikke nødvendigvis den sag, der vægtes højest af de lokale myndigheder. Dette må antages så meget desto mere at gøre sig gældende, hvis gerningsmanden ikke er statsborger i gerningslandet, men eksempelvis en turist, der kun kortvarigt befinder sig på stedet, og hvor retsforfølgning i gerningslandet således ville forudsætte gerningsmandens udlevering. Ikke mindst i tilfælde, hvor gerningsmanden efterfølgende måtte indfinde sig i Danmark uden dog at blive bosat eller tage lignende fast ophold her i landet, kunne det stride mod den almindelige retsfølelse, hvis danske myndigheder – også selv om der eventuelt måtte foreligge tungtvejen-

de beviser for, at den pågældende er skyldig – er afskåret fra at handle som følge af manglende straffemyndighed. I en sådan situation vil retsforfølgning efter gældende regler således forudsætte, at Danmark afslår en udleveringsbegæring fra et andet land, der ønsker at strafforfølge for handlingen, jf. straffelovens § 8, nr. 6.

17.3.2.2. Afvejning

17.3.2.2.1. Efter udvalgets opfattelse kan der på baggrund af ovennævnte være grund til at indføre en bestemmelse, hvorefter der er dansk straffemyndighed alene baseret på den omstændighed, at en person med dansk tilknytning er offer for en forbrydelse i udlandet.

Som nævnt ovenfor bør der ud fra folkeretlige synspunkter udvises en vis tilbageholdenhed med at introducere sådanne bestemmelser. Derfor kan der efter udvalgets opfattelse ikke være tvivl om, at det vil være for vidtgående at foreslå en bestemmelse, som generelt hjemler dansk straffemyndighed, alene fordi forbrydelsen er rettet mod en person med dansk tilknytning.

Derimod kunne en sådan jurisdiktionsbestemmelse efter udvalgets opfattelse have sin berettigelse i forhold til visse alvorlige forbrydelser – eksempelvis drab, seksualforbrydelser, røveri mv. Selv om gerningslandet må formodes at være nærmest til at gennemføre retsforfølgningen i disse sager, og selv om dette fortsat må forventes at være normalsituationen, vil der med muligheden for at gennemføre sagen i Danmark skabes sikkerhed for, at gerningsmanden til en alvorlig lovovertrædelse ikke kan gå fri, alene fordi gerningslandet eller eventuelt gerningsmandens hjemland ikke i tilstrækkelig grad fremmer sagen.

17.3.2.2.2. Grænsen kunne eksempelvis fastsættes således, at dansk straffemyndighed forudsætter, at den pågældende overtrædelse efter dansk ret er omfattet af en lovbestemmelse med en strafferamme, der går op til mindst 8 års fængsel.

Med et sådant strafferammekrav vil der være dansk straffemyndighed baseret alene på ofrets tilknytning til Danmark for overtrædelser i udlandet af bl.a. straffelovens § 114 (terrorisme), § 166 (pengefalsk), § 180 (mordbrand), § 183 (sprængning), § 183 a (flykapring mv.), § 216 (voldtægt), § 222 (samleje med et barn under 15 år), § 237 (manddrab), § 241 (uagtsomt manddrab), § 245, jf. § 246 (legemsangreb af særlig rå og brutal karakter med døden til følge), § 249 (uagtsom legemsbeskadigelse under særligt

skærpende omstændigheder), § 250 (hensættelse af en anden i hjælpeløs tilstand mv.), § 252 (forvoldelse af fare for andres liv eller førlighed for vindings skyld, af grov kåd-
hed eller på anden lignende hensynsløs måde), § 262 a (menneskehandel), § 286, stk. 2
(grove tilfælde af underslæb, bedrageri, databedrageri, mandatsvig og skyldnersvig) og
§ 288, stk. 2 (røveri af særlig grov beskaffenhed).

Fastsættes strafferammekravet i stedet til fængsel i minimum indtil 6 år, vil bestem-
melsen – foruden ovennævnte – hjemle dansk straffemyndighed i forhold til overtræ-
delser af bl.a. straffelovens § 172, stk. 2 (dokumentfalsk af særlig grov karakter),
§ 181 (brandstiftelse), § 208 (bigami), § 210 (blodskam), § 221 (samleje ved tilsnigel-
se), § 230 (børnepornografiske optagelser), § 245 (grov vold), § 263 a og § 301 a (ube-
rettiget brug mv. af adgangskoder), § 286, stk. 1 (grove tilfælde af tyveri, afpresning
og åger), § 288, stk. 1 (røveri), § 299 a (grove overtrædelser af markedsføringslovens
§ 19 om erhvervshemmeligheder) og § 299 b (grove ophavsretskrænkelser).

En bestemmelse, hvor strafferammekravet fastsættes til fængsel i minimum indtil 4 år,
vil yderligere skabe dansk straffemyndighed i forhold til eksempelvis straffelovens
§ 217 (samleje ved anden tvang end vold), § 218 og § 219 (samleje ved udnyttelse),
§ 223 (samleje med plejebarn mv.), § 228 (rufferi) og § 232 (blufærdighedskrænkelser).

Efter udvalgets opfattelse er det væsentligt at afgrænse bestemmelsen således, at der
alene medtages de forbrydelser, hvor det ud fra ovennævnte overvejelser er et særligt
behov, fordi det kan virke særligt krænkende, hvis der ikke er mulighed for at gennem-
føre en straffesag i Danmark. Disse betragtninger taler efter udvalgets opfattelse for at
fastsætte strafferammekravet forholdsvis højt.

Hvis man måtte vælge en afgrænsning, hvorefter bestemmelsen alene er anvendelig,
hvis der er tale om en handling, der efter dansk ret kan straffes efter en strafferamme
på fængsel i minimum indtil 8 år, ville man sikre, at meget alvorlige forbrydelser som
eksempelvis terrorhandlinger, drab og voldtægt begået over for en person med dansk
tilknytning ville være omfattet af dansk straffemyndighed. Med en sådan afgrænsning
ville der på den anden side ikke være dansk straffemyndighed i forhold til eksempelvis
en række sædelighedsforbrydelser eller i forhold til grov vold og anden personfarlig
kriminalitet. I sager vedrørende overtrædelse af denne type bestemmelser kan der
imidlertid også efter udvalgets opfattelse tænkes at opstå uhensigtsmæssige situationer,
hvis der ikke – som et sikkerhedsnet – er dansk straffemyndighed.

17.3.2.3. Udvalgets forslag

17.3.2.3.1. I lyset af ovenstående er det udvalgets opfattelse, at en udvidelse af det passive personalprincip bør afgrænses ved hjælp af en kombination af både et strafferammekriterium og en angivelse af kriminalitetstype.

Udvalget foreslår på den baggrund, at straffelovens § 8, nr. 3, om straffemyndighed på grundlag af det passive personalprincip udvides til også at omfatte handlinger begået i udlandet over for personer med dansk tilknytning, hvis handlingen efter dansk ret kan straffes efter en strafferamme på minimum fængsel indtil 6 år, og der er tale om seksualforbrydelser (det vil sige straffelovens § 210 og bestemmelserne i straffelovens kapitel 24) eller personfarlig kriminalitet, herunder røveri.

En sådan afgrænsning vil – som følge af strafferammekravet – bl.a. indebære, at den foreslåede udvidelse af straffelovens § 8, nr. 3, ikke vil omfatte overtrædelser af straffelovens § 232 om blufærdighedskrænkelser eller visse andre seksualforbrydelser (eksempelvis § 218 og § 219 om samleje ved udnyttelse). Strafferammekravet vil endvidere bevirke, at bl.a. overtrædelser af straffelovens § 244 om ordinær vold falder uden for anvendelsesområdet.

Afgrænsningen vil herudover – som følge af begrænsningen til visse kriminalitetstyper – bl.a. indebære, at andre tilfælde af berigelseskriminalitet end røveri – eksempelvis pengefalsk, tyveri eller afpresning over for danske turister i udlandet – ikke vil være omfattet af den foreslåede udvidelse af straffelovens § 8, nr. 3.

Særligt for så vidt angår pengefalsk bemærkes, at dansk straffemyndighed efter omstændighederne i stedet vil kunne støttes på virkningsprincippet, jf. straffelovens § 9, og ovenfor under afsnit 15.2.4. Dette vil eksempelvis være tilfældet, hvis en udlænding i udlandet eftergør (forfalsker) danske pengesedler for efterfølgende at bringe dem i omsætning som ægte (straffelovens § 166). Tilsvarende vil gælde andre former for forbrydelser med fremrykket fuldbyrdelsesmoment, hvis forbrydelsen faktisk får virkning eller tilsigtes at få virkning i Danmark.

17.3.2.3.2. Udvalget er opmærksom på, at gennemførelse af en straffesag i Danmark i situationer omfattet af den foreslåede udvidelse af straffelovens § 8, nr. 3, ofte må forventes at være forbundet med betydelige bevismæssige vanskeligheder. Dette gælder navnlig, hvis forholdet ikke er anmeldt i det pågældende land. Udvalget forudsætter i

den forbindelse, at en dansk straffesag normalt kun kommer på tale, hvis ofret har foretaget relevante foranstaltninger på gerningsstedet i form af eksempelvis politianmeldelse af forholdet eller andre hensigtsmæssige skridt, der kan bidrage til bevissikring (eksempelvis kontakten ambassade eller konsulat).

Som anført ovenfor under afsnit 13.1 vil der kunne være tilfælde, hvor jurisdiktionsforbindelsen mellem den danske stat og en udlandshandling kan være af en sådan underordnet karakter, at Danmark kun i begrænset omfang kan siges folkeretligt at have en legitim interesse i at udøve strafmyndighed. Dette vil efter omstændighederne også kunne være tilfælde, hvor udlandshandlingen er rettet mod personer med dansk tilknytning. I sådanne tilfælde vil den legitime interesse for en anden stat i at have eksklusiv straffemyndighed over et givet forhold kunne føre til, at danske myndigheder udviser tilbageholdenhed med at udøve dansk straffemyndighed, jf. også straffelovens § 12.

17.3.2.3.3. Som nærmere anført ovenfor under afsnit 6.1.2.2 har Udvalget om den militære straffe- og retsplejeordning mv. i tilknytning til straffelovens § 8, *nr. 1*, bl.a. foreslået en regel om dansk straffemyndighed i forhold til enhver straffelovsovertrædelse foretaget uden for den danske stat, uden hensyn til hvor gerningsmanden hører hjemme, forudsat at overtrædelsen er begået over for dansk militært personel eller visse andre personer (civilt personel, krigsfanger mv.).

Med Jurisdiktionsudvalgets ovennævnte forslag om en generel udvidelse af området for straffelovens § 8, *nr. 3*, skabes dansk straffemyndighed i forhold til en række alvorlige overtrædelser af straffeloven begået i udlandet over for personer med dansk tilknytning. Den foreslåede bestemmelse vil også finde anvendelse, hvor lovovertrædelsen er rettet mod dansk militært personel mv., og vil således kunne indebære en øget strafferetlig beskyttelse også af denne personkreds.

I det lys finder Jurisdiktionsudvalget ikke grundlag for også at foreslå en udvidelse af straffelovens § 8, *nr. 1*. Der henvises i øvrigt til afsnit 6.1.2 og 17.2.1 ovenfor om gældende ret vedrørende denne bestemmelse henholdsvis udvalgets overvejelser herom.

17.3.3. Krav om dobbelt strafbarhed?

Som omtalt ovenfor under afsnit 16.4 i forbindelse med udvalgets overvejelser om dobbelt strafbarhedskravet i forhold til udlandshandlinger foretaget af personer med

dansk tilknytning, bør der efter udvalgets opfattelse udvises tilbageholdenhed med at fravige dette grundlæggende strafferetlige princip. En sådan tilbageholdenhed bør så meget desto mere udvises i situationer, hvor strafansvaret ikke er rettet mod egne statsborgere eller personer, der er bosat i Danmark, men derimod er rettet mod udlændinge.

I de tilfælde, hvor der i forhold til det *aktive* personalprincip i straffelovens § 7 er foretaget fravigelser i det almindelige krav om dobbelt strafbarhed, bygger fravigelserne på en forudsætning om, at gerningsmanden på det tidspunkt, hvor handlingen foretages, har haft anledning og lejlighed til at gøre sig bekendt med indholdet af dansk lovgivning. Af samme grund kan der efter gældende ret kun ses bort fra kravet om dobbelt strafbarhed i tilfælde, hvor gerningsmanden havde den fornødne tilknytning til Danmark på gerningstidspunktet, jf. nærmere ovenfor under afsnit 5.1.3.3.

I de tilfælde, der reguleres i § 8, nr. 3, om det *passive* personalprincip, er det imidlertid kun ofret, der har tilknytning til Danmark. Der er derfor i disse tilfælde ikke grundlag for at antage, at gerningsmanden har kendskab til dansk lovgivning, og den omtalte forudsætning for at overveje en fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed er dermed ikke til stede.

Eksempelvis har en person, som er statsborger i Somalia og ikke er bosat i Danmark, og som i sit hjemland foretager omskæring af en pige med dansk indfødsret, således ikke nogen forudsætning for at have kendskab til indholdet af straffelovens § 245 a. I det lys bør der efter udvalgets opfattelse heller ikke med hjemmel i en bestemmelse om det passive personalprincip være grundlag for at retsforfølge den pågældende i Danmark for overtrædelse af straffelovens § 245 a, der finder sted i udlandet. Noget andet er, at der efter omstændighederne kan være straffemyndighed efter § 6, hvis den somaliske statsborger har foretaget forberedende handlinger i Danmark (eksempelvis ved at rejse til Danmark for at ledsage pigen tilbage til Somalia), jf. i øvrigt nedenfor afsnit 21.4 om forsøgs- og medvirkenshandling.

Udvalget er opmærksom på, at der med en sådan regulering ikke i alle tilfælde vil være parallelitet mellem betingelserne for dansk straffemyndighed baseret på gerningsmandens tilknytning til Danmark (det aktive personalprincip) og dansk straffemyndighed, der er foranlediget af ofrets tilknytning her til landet (det passive personalprincip). Således vil en person med dansk tilknytning, der er offer for en forbrydelse i udlandet,

ikke nødvendigvis nyde samme beskyttelse som en person, der i udlandet bliver offer for en forbrydelse begået af en person med dansk tilknytning.

Denne forskel er imidlertid efter udvalgets opfattelse en naturlig følge af, at grundlaget for dansk straffemyndighed i de to tilfælde er to forskellige jurisdiktionsprincipper, der bygger på henholdsvis gerningsmandens og ofrets tilknytning til Danmark. Rækkevidden af dansk straffemyndighed i forhold til handlinger foretaget i udlandet af personer uden dansk tilknytning må nødvendigvis afgrænses mere snævert, uanset hvem handlingen er rettet imod.

Udvalget finder således, at det – bortset fra, hvad der allerede i dag gælder i forhold til visse overtrædelser af militær straffelov begået mod danske soldater mv., jf. ovenfor under afsnit 6.3 – kun kan komme på tale at bringe det passive personalprincip i anvendelse, hvis gerningsmanden også har handlet i strid med lovgivningen i det land, hvor handlingen er foretaget (dobbelts strafbarhed). Dette harmonerer endvidere med det tidligere anførte, hvorefter udvalget forudsætter, at retsforfølgning i første række bør gennemføres i gerningslandet.

Der henvises i øvrigt til afsnit 16.4.2.2. ovenfor om udvalgets forslag om at fravige kravet om dobbelt strafbarhed i forhold til det *aktive* personalprincip for så vidt angår de særlige situationer, hvor handlingen er begået uden for dansk territorium, men hvor både gerningsmand og offer har tilknytning til Danmark.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 4).

17.3.4. Særligt om tvangsægteskab

17.3.4.1. Udvalget har i forbindelse med forslaget om at udvide rækkevidden af dansk straffemyndighed på grundlag af det passive personalprincip særligt overvejet spørgsmålet om straffemyndighed i forhold til personer, der i udlandet medvirker til, at en person med dansk tilknytning i udlandet indgår såkaldt tvangsægteskab.

Dansk ret indeholder ikke en særskilt straffebestemmelse om tvangsægteskab, men der vil efter omstændighederne være tale om en overtrædelse af straffelovens § 260 om visse former for tvang eller straffelovens § 266, der kriminaliserer fremsættelse af visse alvorlige trusler.

Hvis en person her i landet udøver tvang, jf. straffelovens § 260 eller fremsætter trusler, jf. § 266, og derved formår en anden til at indgå ægteskab mod sin vilje (tvangsægteskab), vil vedkommende gerningsmand som udgangspunkt kunne retsforfølges ved danske domstole efter straffelovens § 6 om territorialprincippet. Er tvangen udøvet i udlandet, vil dansk straffemyndighed i stedet efter omstændighederne kunne støttes på det *aktive* personalprincip, jf. straffelovens § 7, stk. 1, hvis gerningsmanden har fornøden tilknytning til Danmark (forudsat at forholdet også er strafbart efter lovgivningen på gerningsstedet).

I de tilfælde, hvor tvangen er udøvet i udlandet af en dansk statsborger eller af en udlænding med tilknytning til Danmark over for en person, der også har dansk tilknytning, kan der endvidere være spørgsmål om at inddrage forholdet under dansk straffemyndighed i medfør af den foreslåede bestemmelse om tilfælde, hvor både gerningsmand og offer har tilknytning til Danmark (og hvor der ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed). Der henvises herom til afsnit 16.4.2.2 ovenfor.

17.3.4.2. I forhold til forslaget om at udvide rækkevidden af dansk straffemyndighed på grundlag af det *passive* personalprincip, jf. ovenfor under afsnit 17.3.2.3, bemærkes, at forslaget ikke vil omfatte straffelovens § 260 eller § 266, idet disse bestemmelser begge indeholder en strafferamme på fængsel indtil 2 år og dermed ikke opfylder kravet om en strafferamme på mindst 6 års fængsel.

Hertil kommer, at tvangsægteskab ikke altid udgør en strafbar handling i de lande, hvor dette praktiseres. Den betingelse om dobbelt strafbarhed, der er indeholdt i forslaget om at udvide dansk straffemyndighed på grundlag af det passive personalprincip, vil derfor ikke i alle tilfælde være opfyldt. Sådanne handlinger vil derfor – i lyset af udvalgets betragtninger vedrørende afgrænsningen af den foreslåede bestemmelse – også af denne grund ikke med sikkerhed være omfattet af en udvidet adgang til straffemyndighed på grundlag af ofrets tilknytning til Danmark.

17.3.4.3. Udvalget har i lyset heraf overvejet, om der i forhold til denne type sager kunne være grund til at fravige det ovenfor anførte om dobbelt strafbarhed som betingelse for udvidelsen af området for dansk straffemyndighed på grundlag af det passive personalprincip. Udvalget kan imidlertid ikke anbefale en sådan løsning, der i givet fald ville betyde, at Danmark tiltager sig retten til at straffe handlinger, der er foretaget i udlandet af udlændinge i overensstemmelse med lovgivningen i gerningslandet. De

pågældende er i en sådan situation typisk uden mulighed eller anledning til at kende indholdet af dansk lovgivning, og indførelsen af en bestemmelse om dansk straffemyndighed i tilfælde af den nævnte karakter ville derfor rejse spørgsmål i forhold til hensynene bag legalitetsprincippet.

Udvalget skal i den forbindelse fremhæve, at hensynet til at beskytte herboende personer mod tvangsægteskab i udlandet efter udvalgets opfattelse ikke bør varetages ved hjælp af jurisdiktionsbestemmelser, der rækker videre end det ovenfor anførte. De skadevirkninger, der kan være forbundet med et tvangsægteskab, kan til dels søges afbødet på anden vis, eksempelvis ved at anlægge en sag i den civile retsplejes former med påstand om ægteskabets ugyldighed eller opløsning.

I øvrigt kan det nævnes, at mulighederne for regulering gennem den civilprocessuelle lovgivning for behandling af ægteskabssager, herunder om bevisbyrde mv., må antages at være noget videre end mulighederne for at ændre de straffeprocessuelle regler for bevisbyrde mv. i straffesager mod personer, der ulovligt har tvunget andre til at indgå ægteskab. Udvalget har imidlertid – i overensstemmelse med rammerne for udvalgets kommissorium – ikke overvejet eventuelle ændringer af de civilprocessuelle regler med henblik på at styrke beskyttelsen af herboende personer mod tvangsægteskab.

Der henvises i øvrigt til afsnit 16.4.2.3 ovenfor om udvalgets overvejelser om eventuelle (yderligere) fravigelser af kravet om dobbelt strafbarhed i forhold til dansk straffemyndighed baseret på det *aktive* personalprincip.

17.3.5. Ændring af personkredsen omfattet af det passive personalprincip

17.3.5.1. Ved anvendelse af et passivt personalprincip må der endvidere tages stilling til, hvilken personkreds der skal være beskyttet af bestemmelsen. Som omtalt ovenfor under afsnit 16.2 i forbindelse med udvalgets overvejelser vedrørende det aktive personalprincip har udvalget foreslået, at der sker en vis opblødning af den relevante personkreds.

Udvalget har overvejet, om der bør være overensstemmelse mellem den (udvidede) personkreds, der efter § 7, stk. 1, kan retsforfølges i Danmark for udlandshandlinger, og den personkreds, der efter det passive personalprincip nyder beskyttelse af det danske retssystem. Efter udvalgets opfattelse taler gode grunde for at skabe parallelitet

mellem disse bestemmelser, således at de personer, der er omfattet af den foreslåede udvidede bestemmelse om straffemyndighed i medfør af det passive personalprincip, afgrænses på samme måde som den personkreds, der efter straffelovens § 7 om det aktive personalprincip anses for danske statsborgere eller personer, der er bosat her i landet mv.

17.3.5.2. Udvalget har i forbindelse hermed overvejet, på hvilket tidspunkt den pågældende tilknytning til Danmark skal foreligge, for at det passive personalprincip bør finde anvendelse.

Med henblik på at sikre, at der alene kan ske retsforfølgning ved danske domstole på et tidspunkt, hvor der aktuelt er en dansk interesse, der kan begrunde brugen af dette særlige princip, finder udvalget, at det passive personalprincip kun bør anvendes, hvis den danske tilknytning foreligger på *gerningstidspunktet*.

Udvalget er opmærksom på, at et sådant krav vil være til hinder for, at personer, der først efter gerningstidspunktet etablerer en tilknytning til Danmark, får oprejsning ved danske domstole med afsæt i et passivt personalprincip.

Udvalget finder imidlertid, at retsforfølgning i Danmark i sådanne situationer kun bør komme på tale, hvis der i kraft af andre jurisdiktionsbestemmelser er grundlag herfor – herunder navnlig hvis den strafbare handling er af en sådan karakter, at der foreligger en international forpligtelse for Danmark til at have straffemyndighed, jf. § 8, nr. 5. Det tilføjes i den forbindelse, at indholdet af den relevante konvention vil være afgørende for, om dansk straffemyndighed i medfør af § 8, nr. 5, forudsætter gerningsmandens tilstedeværelse i Danmark.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 4).

17.4. Universalprincippet

Straffelovens § 8, nr. 4-6, er alle bestemmelser, der kan ses som udtryk for et universalprincip. Bestemmelsen i § 8, nr. 6, om *aut dedere aut judicare* omtales ofte også som stedfortræderprincippet eller repræsentationsprincippet.

17.4.1. Straffelovens § 8, nr. 4

Udvalget har i første række overvejet, om der bør foreslås ændringer i § 8, nr. 4, der giver universel straffemyndighed, hvis der er tale om overtrædelse af straffelovens § 183 a om flykapring mv. eller drab eller voldshandlinger begået i forbindelse hermed.

Som nærmere omtalt under afsnit 6.1.5 blev bestemmelsen indsat ved lov nr. 95 af 29. marts 1972 med henblik på at gennemføre Danmarks forpligtelser i henhold Haag-konventionen af 16. december 1970 om bekæmpelse af ulovlig bemægtigelse af luftfartøjer. Efter denne konvention er de tiltrædende stater forpligtet til at fastsætte regler, der gør det muligt for staterne at udøve strafferetlig jurisdiktion over for kapring af luftfartøjer samt visse voldshandlinger, der er begået i forbindelse med flykapringen, uden hensyn til, om der udover gerningsmandens tilstedeværelse foreligger nogen tilknytning til staten, medmindre gerningsmanden udleveres til en anden stat.

Bestemmelsen tager således sigte på at gennemføre en konventionsmæssig forpligtelse til at have strafferetlig jurisdiktion. Man kunne derfor overveje, om denne forpligtelse – også uden en særskilt bestemmelse – ville være opfyldt med straffelovens § 8, nr. 5, der generelt omhandler lovovertrædelser omfattet af en mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning.

Det er ikke i forbindelse med gennemførelsen i 1986 af § 8, nr. 5, omtalt i forarbejderne, hvorfor § 8, nr. 4, ikke ved samme lejlighed blev indarbejdet i den nye § 8, nr. 5, der trådte i stedet for den tidligere opregning af konventioner, hvorefter Danmark var forpligtet til at have straffemyndighed. Spørgsmålet ses kun at være omtalt få steder i den juridiske litteratur. Waaben anfører således, at når § 8, nr. 4, særskilt nævner straffemyndighed med hensyn til overtrædelse af § 183 a om flykapring, er der tale om forhold, der i hvert fald delvis ville være omfattet af § 8, nr. 5,¹ og at ”§ 8, nr. 4, om flykapring fik lov at blive stående, vistnok fordi den ikke henviser til konventionen, men til paragraffer i straffeloven.”²

Efter udvalgets opfattelse kan der ikke peges på et indhold i § 8, nr. 4, der række ud over, hvad der dækkes med § 8, nr. 5. Heller ikke ændringerne i 1992, 2002 og 2006 af straffelovens § 183 a (hvortil § 8, nr. 4, henviser) kan antages at have medført et vide-

¹ Waaben, Strafferettens almindelige del I, Ansvarslæren, 4. udgave (1997), s. 241.

² Waaben, *Suum Cuique*, Retsvidenskabelige afhandlinger, Københavns Universitet 1991, s. 377.

rerækkende anvendelsesområde for § 8, nr. 4, frem for § 8, nr. 5. Da bestemmelsen i nr. 4 således må anses for overflødig, foreslår udvalget, at bestemmelsen ophæves med en bemærkning om, at indholdet må anses for indeholdt i den eksisterende § 8, nr. 5.

17.4.2. Straffelovens § 8, nr. 5

Udvalget har overvejet, om der er grundlag for at foreslå ændringer i § 8, nr. 5. Bestemmelsen udgør et grundelement i Danmarks internationale forpligtelser og er et vigtigt led i Danmarks deltagelse i international retshåndhævelse.

Efter udvalgets opfattelse bør straffeloven således utvivlsomt fortsat indeholde en bestemmelse, der hjemler dansk straffemyndighed i overensstemmelse med de forpligtelser, der eksisterer i henhold til internationale konventioner eller andre mellemfolkelige overenskomster, som Danmark har tiltrådt.

17.4.2.1. Pligt til retsforfølgning efter mellemfolkelig overenskomst?

Bestemmelsen vedrører i dag handlinger, der er omfattet af en mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at *foretage retsforfølgning*. Som nærmere omtalt ovenfor under afsnit 6.1.6.4 antog Rigsadvokaten i sin afgørelse i sagen om Augusto Pinochet, at § 8, nr. 5, uanset bestemmelsens henvisning til en konventionsforpligtelse til at foretage *retsforfølgning* må forstås således, at det er tilstrækkeligt, at der foreligger en konventionsmæssig pligt til at have *straffemyndighed*. Justitsministeriet tiltrådte Rigsadvokatens afgørelse, idet det bemærkedes, at ministeriet af de grunde, som var anført af Rigsadvokaten, var mest tilbøjelig til at antage, at det for at anvende § 8, nr. 5, er tilstrækkeligt, at der foreligger en konventionsmæssig pligt til at have straffemyndighed.

Udvalget finder i lyset heraf, at det vil være rigtigst at foreslå en mindre ændring af bestemmelsen, således at det afgørende – også efter bestemmelsens ordlyd – bliver, om der foreligger en handling omfattet af en konvention, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at have straffemyndighed. En sådan sproglig præcisering vil også bringe ordlyden af bestemmelsen i bedre overensstemmelse med det ordvalg, der anvendes i nyere internationale retsinstrumenter for så vidt angår beskrivelsen af jurisdiktionsforpligtelsen ("establish jurisdiction").

Den gældende ordlyd af straffelovens § 8, nr. 5, kan i øvrigt efterlade det indtryk, at bestemmelsen vedrører situationer, hvor Danmark er forpligtet til at gennemføre en konkret retssag. Der er efter udvalgets opfattelse ikke tvivl om, at bestemmelsen skal forstås således, at dansk politi og anklagemyndighed – i de sager, hvor der foreligger en international forpligtelse til at have straffemyndighed – har pligt til at undersøge og vurdere den konkrete sag på samme måde, som vil skulle ske i tilsvarende nationale sager med henblik på at afgøre, om der er grundlag for at rejse tiltale.

Politi og anklagemyndighed kan således ikke på forhånd afvise en konkret anmeldelse vedrørende handlinger omfattet af den internationale forpligtelse under henvisning til manglende straffemyndighed, blot fordi der ikke umiddelbart skønnes at være tilstrækkeligt grundlag for at gennemføre en konkret retssag.

Omvendt forpligter straffelovens § 8, nr. 5, efter udvalgets opfattelse ikke politi og anklagemyndighed til altid at gennemføre en konkret retssag, selv om der foreligger en international forpligtelse til at have straffemyndighed. Bestemmelsen er således ikke til hinder for, at anklagemyndigheden efter en konkret vurdering opgiver at påtale et bestemt forhold, hvor videre forfølgning ikke kan ventes at føre til domfældelse (eksempelvis fordi bevisgrundlaget anses for utilstrækkeligt), jf. herved retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 2.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 5).

17.4.2.2. Nærmere om de omfattede internationale forpligtelser

Som anført ovenfor under afsnit 6.1.6.4 omfatter udtrykket ”mellemfolkelig overenskomst” i straffelovens § 8, nr. 5, traktater, konventioner, protokoller og lignende internationale retsinstrumenter, herunder også rammeafgørelser vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union som led i det mellemstatslige samarbejde på grundlag af EU-traktatens afsnit VI om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager.

Efter udvalgets opfattelse bør det ikke være afgørende, om en forpligtelse af omhandlede karakter følger direkte af en bestemmelse i en konvention eller andet internationalt retsinstrument. Dansk straffemyndighed bør således også i de her omhandlede tilfælde kunne støttes på en sådan forpligtelse, der er indeholdt i et internationalt retsinstrument udstedt på grundlag af en sådan konventionsbestemmelse. Det må imidler-

tid anses for forbundet med en vis usikkerhed, om straffelovens § 8, nr. 5, efter den gældende ordlyd omfatter sidstnævnte tilfælde af forpligtelser efter sådanne ”sekundære” internationale retsinstrumenter.

Udvalget foreslår på den baggrund, at udtrykket ”mellemløst overenskomst” ændres til ”international bestemmelse”. Med denne ændring præciseres det, at bestemmelsen kan danne grundlag for dansk straffemyndighed i forhold til en international forpligtelse herom, der eksempelvis er fastsat i et EU-direktiv (i det omfang sådanne instrumenter måtte indeholde strafferetlige jurisdiktionsbestemmelser).

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 5).

17.4.2.3. FN-sikkerhedsrådsresolutioner eller folkeretlige sædvaner

Udvalget har som led i sine overvejelser om straffelovens § 8, nr. 5, særligt drøftet, om bestemmelsen bør udvides, således at der ikke alene henvises til forpligtelser, der følger af mellemløst overenskomster, men også til eventuelle forpligtelser, der følger af folkeretten i øvrigt, jf. nedenfor.

17.4.2.3.1. Udvalget har i den sammenhæng bl.a. drøftet spørgsmålet om grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til folkeretlige forpligtelser i form af *resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd* og eventuelle forpligtelser heri til at have straffemyndighed i forhold til visse handlinger. Udvalget har endvidere overvejet, om sådanne forpligtelser følger af folkeretlige sædvaner.

Som der nærmere er redegjort ovenfor under afsnit 6.1.9, er der i en række af FN's Sikkerhedsråds resolutioner fastsat forpligtelser for staterne til at foretage foranstaltninger, herunder i visse tilfælde forpligtelser til at kriminalisere med henblik på at forebygge og forhindre visse handlinger.

Det kan anføres, at der i sådanne ”pligter til at tage forholdsregler” ligger en forpligtelse til at kriminalisere og muligvis også til at have straffemyndighed. Efter udvalgets opfattelse kan de hidtil vedtagne sikkerhedsrådsresolutioner imidlertid ikke antages i sig selv at indebære en pligt, der rækker videre, end hvad der allerede følger af straffelovens bestemmelser i § 6 og § 7 om territorialprincippet og personalprincippet. Der foreligger således ikke eksempler på sikkerhedsrådsresolutioner, der indeholder be-

stemmelser, som udtrykkeligt forpligter staterne til at have universel jurisdiktion i videste forstand i forhold til overtrædelse af resolutionerne.

Måtte en resolution fra FN's Sikkerhedsråd i fremtiden indeholde en sådan forpligtelse til at have universel jurisdiktion, er det efter udvalgets opfattelse tvivlsomt, om dansk straffemyndighed kan støttes på straffelovens § 8, nr. 5, der efter den gældende ordlyd omhandler forpligtelser, der følger af mellemfolkelige overenskomster.

Som anført ovenfor under afsnit 17.4.2.2 foreslår udvalget imidlertid, at udtrykket "mellemfolkelig overenskomst" ændres til "international bestemmelse". Det foreslåede udtryk forudsættes også at omfatte bindende resolutioner vedtaget af FN's Sikkerhedsråd (på grundlag af FN Pagten).

Udvalget har på den baggrund ikke fundet anledning til at foreslå yderligere ændringer af straffelovens § 8, nr. 5, særligt med sigte på forpligtelser til at have straffemyndighed, der fremover måtte følge af resolutioner fastsat af Sikkerhedsrådet.

17.4.2.3.2. Som nærmere omtalt ovenfor under afsnit 6.1.9 sker den materielle gennemførelse af FN-sanktioner typisk i form af EU-forordninger. Endvidere er der som beskrevet sammesteds i lov nr. 156 af 10. maj 1967 om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers pagt fastlagt hjemmel til ved kongelig anordning at træffe sådanne foranstaltninger, som Danmark i medfør af FN Pagten er forpligtet til at iværksætte til gennemførelse af de beslutninger, der er truffet af Sikkerhedsrådet.

Efter 1967-lovens § 1, stk. 3, kan forholdsreglerne omfatte danske statsborgere, der opholder sig uden for den danske stat. Som anført er der ikke i selve loven på samme måde taget udtrykkeligt stilling til mulighederne for at fastsætte forholdsregler også i forhold til handlinger foretaget af personer, der opholder sig uden for Danmark, og som ikke er danske statsborgere. Spørgsmålet er heller ikke omtalt i lovens forarbejder, men har efter det for udvalget oplyste i øvrigt ikke givet anledning til problemer i praksis.

Det må derfor anses for forbundet med en vis usikkerhed, om 1967-loven hjemler adgang til at fastsætte forholdsregler også i forhold til handlinger foretaget uden for Danmark af personer, der ikke er danske statsborgere, men som eksempelvis er bosat her i landet eller har lignende fast ophold.

Udvalget skal på den baggrund pege på muligheden for eventuelt at præcisere lovteksten med henblik på at udelukke tvivl om, hvorvidt 1967-loven kan anvendes i forhold til hele den personkreds, som i øvrigt er underlagt dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip, jf. herved i øvrigt ovenfor under afsnit 16.2 om udvalgets overvejelser vedrørende den personelle afgrænsning af anvendelsesområdet for straffelovens § 7.

17.4.2.3.3. I forhold til jurisdiktionspligter efter *folkeretlig sædvane* er det udvalgets opfattelse, at en tilføjelse herom i straffelovens § 8, nr. 5, i givet fald måtte forudsætte, at det forholdsvis præcist kan angives, på hvilke områder der er en folkeretlig sædvane, der forpligter staterne til ikke blot at kriminalisere visse handlinger, men også til at have universel jurisdiktion i forhold til disse, og hvor den folkeretlige sædvane ikke samtidig er indeholdt i de konventioner, som Danmark har ratificeret.

Udvalget har ikke kendskab til eksistensen af sådanne sædvaner, der indeholder en forpligtelse til at have straffemyndighed. I det lys har udvalget ikke fundet anledning til at foreslå spørgsmålet om folkeretlige sædvaner nærmere reguleret i straffelovens § 8, nr. 5.

Det bemærkes herved, at det foreslåede udtryk ”international bestemmelse”, jf. ovenfor under afsnit 17.4.2.2, ikke vil give grundlag for at udøve dansk straffemyndighed baseret på eventuelle folkeretlige sædvanemæssige jurisdiktionsforpligtelser, som ikke er kommet udtrykkeligt til udtryk i et internationalt retsinstrument.

17.4.2.4. Folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser mv.

17.4.2.4.1. Som nævnt ovenfor under afsnit 6.3 omfatter dansk straffemyndighed i medfør af § 5 i militær straffelov bl.a. krænkelser af forskellige internationale regler om lovlig krigsførelse mv., der er foretaget under væbnet konflikt uden for den danske stat, uden hensyn til, hvor gerningsmanden hører hjemme. Lovens § 5 indebærer bl.a., at der i Danmark kan ske retsforfølgning af mindre alvorlige krænkelser af Genève-konventionerne begået under væbnet konflikt uden for Danmark af personer uden tilknytning til Danmark, selv om Genève-konventionerne ikke forpligter Danmark til at have straffemyndighed i forhold til sådanne krænkelser, og dansk straffemyndighed derfor ikke kan støttes på straffelovens § 8, nr. 5.

Udvalget har overvejet, om der – ud over områder dækket af militær straffelov – kan være særlige områder, hvor det ikke følger af en mellemfolkelig overenskomst, at Danmark er forpligtet til at have straffemyndighed, men hvor der alligevel kan peges på et behov for at sikre dansk straffemyndighed.

17.4.2.4.2. Det er udvalgets grundlæggende opfattelse, at det ikke bør være muligt for udlændinge, der har begået alvorlig kriminalitet i udlandet, at finde et fristed i Danmark.

Hensynet hertil imødekommes i dag i vid udstrækning ved, at en lang række alvorlige forbrydelser er undergivet dansk straffemyndighed under henvisning til straffelovens § 8, nr. 5. Særligt for så vidt angår dansk straffemyndighed i forhold til strafbare forhold omfattet af en resolution fra FN's Sikkerhedsråd, der forpligter Danmark til at have straffemyndighed, henvises til afsnit 17.4.2.3 ovenfor.

Udvalget har drøftet, om der kan peges på områder, hvor der – selv om der er begået en alvorlig overtrædelse – *ikke* er en sådan folkeretlig forpligtelse til at have straffemyndighed, men alene en mulighed herfor. Dette kan skyldes, at en sådan mulighed enten fremgår af en mellemfolkelig overenskomst eller følger af folkeretten i øvrigt. Hvis sådanne områder kan identificeres, kan de siges at udgøre en potentiel risiko for, at Danmark kan blive et fristed ("*safe haven*") for personer, der i udlandet har foretaget alvorlige forbrydelser. Befinder en sådan person sig (kortvarigt) i Danmark, og fremsættes der ikke en udleveringsbegæring mod den pågældende, vil Danmark være afskåret fra at foretage retsforfølgning.

Udvalget har i sine overvejelser af disse spørgsmål fokuseret på tre områder, hvor der er en sådan potentiel risiko:

Folkedrab

Efter artikel 6 i FN's konvention af 9. december 1948 om forebyggelse af og straf for folkedrab skal personer, der anklages for folkedrab, strafforfølges ved en kompetent domstol i den stat, på hvis område handlingen er foretaget, eller ved en international domstol. Efter konventionen er Danmarks således alene forpligtet til at retsforfølge i tilfælde, hvor folkedrabet har fundet sted på dansk territorium. Folkedrabskonventionen indeholder dermed ikke en forpligtelse for Danmark til at have universel jurisdik-

tion og således ikke en pligt, der i kraft af straffelovens § 8, nr. 5, hjemler dansk straffemyndighed i videre udstrækning, end hvad der følger af straffelovens § 6.

Folkedrab er reguleret af artikel 6 i statuten for Den Internationale Straffedomstol og er således omfattet af Domstolens jurisdiktionskompetence. Danmark har ved lov nr. 342 af 16. maj 2001 om Den Internationale Straffedomstol gennemført statuten i dansk ret.³ Da statuten regulerer de forbrydelser, som *Domstolen* har kompetence til at pådømme, var det ikke en forudsætning for dansk ratifikation af statuten, at *danske domstole* havde jurisdiktionskompetence i forhold til de handlinger, statuten vedrører.

Forbrydelser mod menneskeheden

Forbrydelser mod menneskeheden er omfattet af Den Internationale Straffedomstols jurisdiktionskompetence.

Efter artikel 7 i Domstolens statut forstås ved forbrydelser mod menneskeheden en række nærmere angivne handlinger, herunder drab, udryddelse og slaveri, hvis de begås som led i et omfattende eller systematisk angreb mod civilbefolkning.

Hverken statuten eller andre internationale retsinstrumenter regulerer spørgsmålet om staternes pligt til at have straffemyndighed i forhold til forbrydelser mod menneskeheden. Sådanne forbrydelser er således ikke omfattet af dansk straffemyndighed efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 8, nr. 5.

Krigsforbrydelser

Efter de fire Genève-konventioner af 12. august 1949 og Tillægsprotokol I af 18. juni 1977 anses en række overtrædelser af konventionerne som *grove overtrædelser*, jf. henholdsvis artikel 50, 51, 130 og 147 i konventionerne og artikel 85 i Tillægsprotokol I.

Det følger af henholdsvis artikel 49, 50, 129 og 146 i konventionerne og af artikel 85 i tillægsprotokollen, at de underskrivende stater har pligt til at etablere universel jurisdiktion for disse forbrydelser. Grove overtrædelser af konventionerne og tillægsprotokollen er dermed undergivet dansk straffemyndighed i kraft af straffelovens § 8, nr. 5.

³ Den Internationale Straffedomstol er omtalt nærmere ovenfor under afsnit 3.7, hvortil der henvises.

I forhold til *andre alvorlige overtrædelser* af Genève-konventionerne indeholder konventionerne ikke en sådan forpligtelse til at have universel jurisdiktion. For sådanne handlinger kan dansk straffemyndighed derfor ikke støttes på straffelovens § 8, nr. 5.

Grove overtrædelser af Genève-konventionerne ("grave breaches") er nævnt i artikel 8, stk. 2, litra a, i statutten for Den Internationale Straffedomstol. Sådanne overtrædelser indgår som en del af statuttens definition af krigsforbrydelser, i forhold til hvilke Domstolen har kompetence. Andre grove overtrædelser ("serious violations") af ret og sædvane, der finder anvendelse under internationale konflikter, inden for folkerettens rammer, anses efter statuttens artikel 8, stk. 2, litra b, også for "krigsforbrydelser" i henhold til statutten.

Tilsvarende anses alvorlige overtrædelser ("serious violations") af Genève-konventionernes fælles artikel 3 i tilfælde af ikke-internationale væbnede konflikter for "krigsforbrydelser" efter statutten, jf. artikel 8, stk. 2, litra c. "Krigsforbrydelser" i statuttens forstand omfatter også alvorlige overtrædelser af ret og sædvane, der gælder i ikke-internationale væbnede konflikter, inden for folkerettens rammer, jf. statutten artikel 8, stk. 2, litra e.

17.4.2.4.3. Fælles for de tre ovennævnte områder – folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser – er således, at der er tale om forbrydelser, der alle er omfattet af statutten for Den Internationale Straffedomstol, og som af de lande, der deltog i udformningen af statutten, blev karakteriseret som de mest alvorlige forbrydelser.

Som nævnt er der ikke en konventionsmæssig forpligtelse for Danmark til at have straffemyndighed i forhold til folkedrab (begået i udlandet), forbrydelser mod menneskeheden eller krigsforbrydelser, som ikke karakteriseres som "grove overtrædelser" af Genève-konventionerne, og der er derfor ikke dansk straffemyndighed i medfør af straffelovens § 8, nr. 5, i forhold til sådanne handlinger.

Medmindre dansk straffemyndighed konkret kan støttes på andre jurisdiktionsbestemmelser, er Danmark således afskåret fra at foretage retsforfølgning for disse handlinger. Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvis gerningsmanden er en udlænding, hvis ophold i Danmark ikke er af en karakter, der kan begrunde dansk straffemyndighed under henvisning til straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, og hvor ingen stater begærer personen udleveret til retsforfølgning.

Den gældende retstilstand kan derfor siges at rumme en potentiel risiko for, at personer kan opnå et (korterevarende) fristed for retsforfølgning for de mest alvorlige forbrydelser foretaget i udlandet.

17.4.2.4.4. I lyset heraf har udvalget overvejet, hvordan det sikres, at der også i disse tilfælde er dansk straffemyndighed.

En mulighed kunne være nærmere at angive, at der i forhold til de ovenfor nævnte forbrydelsestyper er universel jurisdiktion (opregningsmodel).

Henset til at de identificerede områder alle er omfattet af statutten for Den Internationale Straffedomstol kunne en anden mulighed være en bestemmelse, der angiver, at der er dansk straffemyndighed i forhold til forbrydelser af den art, der er omfattet af statutten (henvisningsmodel). Ved fortolkningen af, hvornår der er tale om sådanne forbrydelser, vil der kunne lægges vægt på gerningsbeskrivelsen indeholdt i *Vejledende Gerningsbeskrivelse for ICC Statuttens Forbrydelser (Elements of Crimes)* og praksis fra Den Internationale Straffedomstol og andre relevante internationale tribunaler.

Med en løsning, der henviser til statutten (henvisningsmodellen), undgås en bestemmelse med en lang opregning af forbrydelsestyper. Løsningen vil endvidere indebære, at der uden yderligere ændringer af jurisdiktionsbestemmelserne er dansk straffemyndighed i forhold til aggressionsforbrydelser, når denne forbrydelsestype som den sidste af de, der er omfattet af statutten, formentlig defineres ved gennemgangskonferencen i 2010.

En sådan løsning kan også siges at være på linje med den militære straffelov fra 2005⁴ samt med bemærkningerne til det lovforslag, der lå til grund for loven om Den Internationale Straffedomstol,⁵ og hvorefter det er af afgørende betydning, at dansk lovgivning giver mulighed for at strafforfølge udsendt militært dansk personel ved danske domstole, således at det ikke på grund af utilstrækkelig dansk lovgivning bliver nødvendigt at lade dansk personel strafforfølge ved Den Internationale Straffedomstol. Det er således forudsat, at Danmark i videst mulig omfang vil gøre brug af sin primære jurisdiktion i forhold til Den Internationale Straffedomstols jurisdiktionskompetence, der efter statuttens artikel 1 og 17 alene er komplementær i forhold til deltagerstaterne.

⁴ Lov nr. 530 af 24. juni 2005.

⁵ Lovforslag nr. L 20 (fremsat den 4. oktober 2000), jf. lov nr. 342 af 16. maj 2001.

Hertil kommer, at den omtalte løsning lovteknisk vil kunne gennemføres på en forholdsvis enkel måde ved at indsætte en bestemmelse i straffeloven, hvorefter der er dansk straffemyndighed i forhold til handlinger begået uden for den danske stat, når handlinger af den pågældende art er omfattet af Den Internationale Straffedomstols statut.

17.4.2.4.5. Udvalget er opmærksom på, at en sådan "henvisningsbestemmelse" vil betyde, at dansk straffemyndighed i forhold til en lang række af de forbrydelser, der er nævnt i statuten, i givet fald ville kunne støttes på både § 8, nr. 5, som følge af en mellemfolkelig forpligtelse til at have straffemyndighed, og på en sådan ny bestemmelse. Dette adskiller sig imidlertid ikke fra tilfælde, hvor betingelserne for at anvende flere af de gældende jurisdiktionsbestemmelser kan være opfyldt i forhold til en konkret sag.

Som omtalt er formålet med en sådan bestemmelse at forhindre, at Danmark kan fremstå som fristed for personer, der i udlandet har foretaget alvorlige forbrydelser. Henset hertil bør straffemyndighed med støtte i en sådan ny bestemmelse efter udvalgets opfattelse forudsætte, at gerningsmanden på sigtelsestidspunktet enten har dansk indfødsret eller bopæl her i landet mv. eller – i mangel af en sådan tilknytning til Danmark – rent faktisk befinder sig her i landet. I modsat fald søger den pågældende ikke at anvende Danmark som et fristed. Hensigten med en regel som den af udvalget foreslåede er således ikke at åbne for, at Danmark kan fremsætte udleveringsbegæringer med henblik på at gennemføre en straffesag her under henvisning til den nye bestemmelse.

Som anført ovenfor under afsnit 3.7 trådte statuten for Den Internationale Straffedomstol i kraft den 1. juli 2002. Domstolene har derfor ikke jurisdiktionskompetence i forhold til handlinger begået forud for den 1. juli 2002 (jf. herved statuttens artikel 11). Udvalget har på den baggrund overvejet, om en ny bestemmelse om dansk straffemyndighed i forhold til forbrydelser af den art, der er omfattet af statuten, alene bør finde anvendelse i forhold til lovovertrædelser begået efter den nævnte dato.

Udvalget finder imidlertid ikke grundlag for en sådan tidsmæssig begrænsning af anvendelsesområdet for den foreslåede jurisdiktionsbestemmelse. Udvalget foreslår således, at den nye bestemmelse også bør finde anvendelse på folkedrab mv. begået forud for indførelsen af bestemmelsen. Det forudsættes i øvrigt, at bestemmelsen alene vil

kunne anvendes med tilbagevirkende kraft, i det omfang straffelovens § 3 og de folkeretlige regler herom (jf. herved § 12), ikke er til hinder herfor.

Det bemærkes, at en sådan ny bestemmelse alene vil angå spørgsmålet om dansk *straffemyndighed* i forhold til de omhandlede handlinger i statuten. Bestemmelsen vil derimod ikke i øvrigt ændre på grundlaget for at rejse tiltale i Danmark i anledning af strafbare handlinger omfattet af statuten. Det må således fortsat afgøres ud fra de eksisterende materielle danske straffebestemmelser, om et givent forhold kan straffes her i landet, jf. herved også straffelovens § 10.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 6).

17.4.2.5. Den norske model for universel straffemyndighed

Som anført ovenfor under afsnit 6.1.6.1 giver straffelovens § 8, nr. 5, grundlag for dansk straffemyndighed i de tilfælde, hvor Danmark i henhold til et internationalt retsinstrument er *forpligtet* til at have jurisdiktion. Uden for anvendelsesområdet falder derimod de konventionsbestemmelser mv., hvorefter de tiltrædende stater har *mulighed* for at tiltage sig jurisdiktionskompetence.

Udvalget har som led i sine overvejelser drøftet, om anvendelsesområdet for straffelovens § 8, nr. 5, bør ændres, således at bestemmelsen fremover også hjemler dansk straffemyndighed, hvis der er en (folkeretlig) mulighed for at have straffemyndighed.

Udvalget er i den forbindelse opmærksom på, at det norske storting i 2005 vedtog en ny straffelov. Loven – der endnu ikke er trådt i kraft⁶ – etablerer i § 6 norsk straffemyndighed for handlinger, som Norge ifølge en overenskomst med fremmede stater eller ifølge folkeretten i øvrigt har ret eller pligt til at strafforfølge. Norsk påtale skal imidlertid kun rejses, hvis almene hensyn kræver det, jf. § 6, stk. 2, jf. § 5, stk. 5.

I de betænkninger, der dannede grundlaget for den nye norske straffelov, var alene foreslået en bestemmelse, der omfatter konventionsmæssige forpligtelser til retsforfølgning. Bestemmelsen blev imidlertid i lovforslaget ændret til også at omfatte tilfælde, hvor der er en ret til at foretage retsforfølgning.

⁶ Vil ske efter kongens nærmere bestemmelse.

Det er med 2005-loven overladt til anklagemyndigheden (rigsadvokaten) at vurdere, om almene hensyn kræver påtale. I bemærkningerne til lovforslaget er det – bl.a. med henvisning til de folkeretlige rammer, der gælder på dette område – anført, at adgangen til at kunne retsforfølge i Norge, når der ikke foreligger en konventionsmæssig pligt, bør bruges med forsigtighed. Ved vurderingen af, om der bør ske påtale, kan bl.a. lægges vægt på, om gerningsmanden eller handlingen har nogen særlig tilknytning til Norge, som gør retsforfølgning i Norge særlig naturlig og hensigtsmæssig, ligesom det kan indgå i vurderingen, om gerningsmandens hjemland er bundet af samme overenskomst som den, der udløser norsk straffemyndighed.⁷

De elementer, der således har betydning for, om der i Norge skal rejses tiltale på baggrund af en konventionsmæssig mulighed for at have straffemyndighed, er dermed hensyn, der i gældende dansk ret og i udvalgets anbefalinger til ændringer i vid udstrækning varetages i kraft af andre jurisdiktionsbestemmelser.

En ændring svarende til den norske måtte derfor – ikke mindst set i sammenhæng med de øvrige eksisterende og foreslåede jurisdiktionsbestemmelser – anses for ganske vidtgående og ville i givet fald indebære en betydelig udvidelse af dansk straffemyndighed. Udvalget er endvidere ikke bekendt med, at der eksisterer et praktisk behov for en så vidtgående jurisdiktionsbestemmelse.

Hertil kommer, at det med en ordning svarende til den norske i meget betydeligt omfang vil være overladt til anklagemyndigheden – frem for lovgivningsmagten – at fastlægge grænserne for, hvornår almene hensyn kræver påtale ud fra en ganske bred skønsmæssig vurdering. Endvidere måtte en ordning svarende til den norske efter udvalgets opfattelse forudsætte, at anklagemyndighedens beslutning om at støtte straffemyndighed på en sådan skønsmæssig bestemmelse ville være underlagt domstolsprøvelse. Ordningen ville dermed efter udvalgets opfattelse rumme en risiko for, at der i en række tilfælde på grundlag af anklagemyndighedens skøn iværksættes efterforskning og tiltalerejsning, hvorefter det af domstolene fastslås, at almene hensyn ikke krævede påtale, og at der således ikke har foreligget straffemyndighed.

På den baggrund og i lyset af udvalgets forslag om at indsætte en særlig bestemmelse om dansk straffemyndighed i forhold til handlinger omfattet af statuten for Den Inter-

⁷ Ot.prp. nr. 90, 2003-2004, s. 404.

nationale Straffedomstol, jf. ovenfor under afsnit 17.4.2.4, finder udvalget ikke grundlag for at foreslå en model svarende til den norske indført i dansk ret.

17.4.3. Straffelovens § 8, nr. 6

17.4.3.1. Straffelovens § 8, *nr. 6*, er udtryk for det såkaldte stedfortræderprincip eller repræsentationsprincip, og giver dansk straffemyndighed, hvis en udleveringsbegæring afslås.

Som omtalt ovenfor under afsnit 6.1.7 er bestemmelsen et supplement til § 8, nr. 5, og bygger på en tanke om, at der kan forekomme tilfælde, hvor der er behov for en videregående jurisdiktionskompetence end den, der følger af § 8, nr. 5 – navnlig i tilfælde, hvor gerningsmanden til en alvorlig forbrydelse, i forhold til hvilken Danmark ikke har en konventionsmæssig forpligtelse til at have straffemyndighed, befinder sig her i landet, og hvor en begæring om udlevering af den pågældende afslås.

Efter udvalgets opfattelse er en sådan bestemmelse fortsat af væsentlig betydning i bestræbelserne på at hindre, at Danmark kan blive fristed for personer, der har begået alvorlig kriminalitet i et andet land.

Udvalget har overvejet, om der kan være behov for dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor der ikke er givet afslag på en begæring om udlevering til retsforfølgning i et andet land, herunder hvis der ikke er fremsat en udleveringsbegæring.

En sådan ændring ville i givet fald indebære dansk straffemyndighed i forhold til udlændinges handlinger foretaget i udlandet over for personer, der ikke nødvendigvis har nogen tilknytning til Danmark, og uden at dette kunne støttes på en konventionsmæssig forpligtelse til at have straffemyndighed. Bestemmelsen ville med andre ord reelt indebære universel jurisdiktion, idet den ville hjemle dansk straffemyndighed uden andre tilknytningsmomenter her til landet end gerningsmandens (midlertidige) tilstedeværelse.

Som der nærmere er redegjort for i forbindelse med udvalgets overvejelser om udformningen af straffelovens § 7, jf. ovenfor under afsnit 16.2.3.2, vil det efter udvalgets opfattelse være meget vidtgående at gennemføre en sådan regulering, hvorefter dansk straffemyndighed udelukkende ville være baseret på gerningsmandens tilstedeværelse i Danmark.

Udvalget kan derfor heller ikke i forhold til straffelovens § 8, nr. 6, anbefale en sådan ændring, og bestemmelsen bør derfor efter udvalgets opfattelse på dette punkt videreføres i uændret form.

17.4.3.2. Efter den gældende bestemmelse forudsætter dansk straffemyndighed (foruden dobbelt strafbarhed), at handlingen efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 1 år.

Dette strafferammekrav svarer til den betingelse for udlevering til strafforfølgning (af udlændinge til lande uden for Den Europæiske Union), der tidligere gjaldt efter udleveringsloven. Ved lov nr. 37 af 6. juni 2002 er udleveringslovens strafferammekrav på dette punkt imidlertid ændret til fængsel i mindst 1 år.

Udvalget foreslår på den baggrund, at strafferammekravet i § 8, nr. 6, bringes i overensstemmelse med kravet efter udleveringsloven.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 5).

Kapitel 18. Overvejelser om anvendelig lovgivning

18.1. Udvalget overvejelser om straffelovens § 10, stk. 1

Som nærmere beskrevet ovenfor under afsnit 7.2 følger det af straffelovens § 10, stk. 1, at dansk lovgivning skal anvendes, når spørgsmålet om straf og andre retsfølger af handlingen skal afgøres i forbindelse med en straffesag i Danmark.

Efter udvalgets opfattelse bør det fortsat være udgangspunktet, at danske domstole anvender dansk ret ved afgørelsen af straffesager, uanset om sagen har relation til udlandet. Udvalget har på den baggrund ikke fundet anledning til at foreslå ændringer i straffelovens § 10, stk. 1.

Udvalget forudsætter, at visse præjudicielle spørgsmål vedrørende udenlandske civilretlige regler som hidtil efter omstændighederne vil kunne have betydning for, om der foreligger en strafbar handling efter dansk ret – eksempelvis hvis det skal afgøres, om der i det pågældende andet land er stiftet et gyldigt ægteskab med den følge, at et (nyt) ægteskab her i landet efter dansk ret er strafbar som bigami.

18.2. Udvalget overvejelser om straffelovens § 10, stk. 2

18.2.1. For så vidt angår straffelovens § 10, stk. 2, 1. pkt., medfører denne bestemmelse et loft for, hvor høj en straf der kan udmåles ved en dansk domstol, hvis jurisdiktionsgrundlaget er straffelovens § 7, stk. 1 eller 2, og handlingen er foretaget inden for folkeretligt anerkendt område og således er betinget af dobbelt strafbarhed.

I disse tilfælde kan der i forbindelse med den danske afgørelse således ikke idømmes en straf, der overstiger det strafmaksimum, der gælder efter gerningslandets lovgivning. Denne forudsætning kan siges at være en refleksvirkning af det almindelige krav om dobbelt strafbarhed, idet det herved sikres, at gerningsmanden kun kan straffes i Danmark i det omfang, dette ville være muligt efter gerningslandets lovgivning – ikke alene i forhold til strafbarheden, men også i forhold til strafmaksimum.

Efter udvalgets opfattelse taler indretningssynspunkter med stor vægt for, at dette fortsat bør være retstilstanden.

18.2.2. Som omtalt ovenfor under afsnit 7.3 er det afgørende efter den gældende § 10, stk. 2, 1. pkt., ikke, hvilken straf der konkret ville være udmålt i gerningslandet, men

hvilken strafferamme der efter gerningslandets lovgivning gælder i forhold til den pågældende handling.

Som anført sammesteds foreligger der retspraksis, hvoraf det fremgår, at domstolene efter omstændighederne tager hensyn til den konkrete udmåling, der ville være kommet på tale, hvis straffesagen var blevet gennemført i gerningslandet.

Det er i dele af den juridiske litteratur anført, at bestemmelsen burde udformes således, at det generelt er gerningslandets konkrete strafudmålingsniveau, der angiver rammerne for, hvilken straf der kan idømmes ved en straffesag i Danmark. Således er det anført, at lighedshensyn og pragmatiske hensyn bør føre til, at straffe i disse tilfælde i almindelighed skal bestemmes ud fra gerningslandets strafudmålingsniveau.

Udvalget skal i den forbindelse pege på, at en sådan hovedregel måtte formodes at give anledning til betydelige praktiske vanskeligheder. Bestemmelsen ville således forudsætte, at anklagemyndigheden i forbindelse med sagen i Danmark ikke alene skulle tilvejebringe oplysninger om, hvilken strafferamme der i gerningslandets lovgivning gælder i forhold til den pågældende handling, men også hvilken straf der – under hensyn til den pågældende sags konkrete omstændigheder – måtte forventes udmålt, hvis sagen var gennemført i gerningslandet.

Det må formodes i en række tilfælde at være overordentlig vanskeligt at fremskaffe sådanne oplysninger. Uanset hvor stor samarbejdsviljen end måtte være hos myndighederne i gerningslandet, kan det være særdeles vanskeligt med blot nogen præcision at angive, hvordan en konkret sag i givet fald ville falde ud med hensyn til den konkrete strafudmåling. I alle tilfælde måtte det kræves, at den pågældende handling i det andet land er undergivet takstmæssige straffe.

Udvalget skal endvidere pege på, at sådanne oplysninger om den konkrete strafudmåling for at være fyldestgørende måtte forudsætte, at det endelige bevistema i den konkrete sag var kendt. Henset til at bevistemaet efter omstændighederne først ligger klart efter afslutningen af bevisførelsen i den konkrete (danske) sag, risikerer man, at oplysningerne først kunne søges tilvejebragt på dette sene stadie i sagen. Indhentelse af oplysningerne måtte således forventes at resultere i ikke ubetydelige udsættelser af sagen, inden dom kunne afsiges.

Hertil kommer, at der efter retspraksis i dag efter omstændighederne tages hensyn til gerningslandets strafudmålingsniveau, navnlig når handlingen er foretaget i et land, hvor der er en reel mulighed for, at sådanne oplysninger kan tilvejebringes.

Det kan tilføjes, at hensigtsmæssigheden af at tage hensyn til gerningslandets udmålingsniveau kan afhænge af den enkelte sag. Efter udvalgets opfattelse kan det således være mere naturligt at inddrage sådanne hensyn i tilfælde, hvor det ville have været nærliggende at gøre op med det strafbare forhold i gerningslandet, hvilket imidlertid ikke sker, hvorefter gerningslandet – på et senere tidspunkt når den pågældende har opnået tilknytning her til landet – anmoder Danmark om at overtage retsforfølgningen.

På den anførte baggrund finder udvalget ikke grundlag for at foreslå ændringer i straffelovens § 10, stk. 2, 1. pkt., således at det fremover bør være gerningslandets konkrete strafudmålingsniveau, der angiver rammerne for, hvilken straf der kan idømmes ved en straffesag i Danmark.

Bestemmelsen bør således fortsat fastslå, at begrænsningen ved udmålingen af straf ved en straffesag i Danmark er knyttet til strafmaksimum efter gerningslandets lovgivning.

18.2.3. Som anført ovenfor under afsnit 7.3 antages det, at princippet i straffelovens § 10, stk. 2, formentlig også bør anvendes, når retsforfølgning finder sted i Danmark i medfør af straffelovens § 8, nr. 6, fordi udlevering af den pågældende afslås. Udvalget foreslår, at dette kommer til at fremgå af straffelovens § 10, stk. 2.

Der henvises til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 8).

18.2.4. Udvalget finder endvidere ikke behov for at foreslå ændringer i forhold til den undtagelse til bestemmelsen om betydningen af gerningslandets straffemaksimum, der fremgår af den gældende bestemmelse i straffelovens § 10, stk. 2, 2. pkt. Efter denne bestemmelse er danske domstole – i de sager, hvor kravet om dobbelt strafbarhed er fraveget – således ikke bundet af gerningslandets strafmaksimum i de tilfælde, hvor handlingen er strafbar i gerningslandet.

Efter udvalgets opfattelse er det naturligt, at der på de områder, hvor en straffesag kan gennemføres i Danmark, uanset om forholdet er strafbart i gerningslandet, i alle tilfælde alene skal tages hensyn til dansk lovgivning.

Som anført ovenfor under afsnit 16.4.2.2 foreslår udvalget, at der indføres en bestemmelse i straffeloven, der gør det muligt at fravige dobbelt strafbarhedskravet i de tilfælde, hvor en person med dansk tilknytning i udlandet over for en anden person med dansk tilknytning foretager en handling, som efter dansk ret er strafbar.

Efter udvalgets opfattelse bør det også i sådanne tilfælde af rene interne danske konflikter kunne ses bort fra gerningslandets straffemaksimum. Udvalget foreslår, at dette kommer til at fremgå af straffelovens § 10, stk. 2.

Der henvises til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 8).

Kapitel 19. Overvejelser om forbudet mod dobbelt retsforfølgning

19.1. Indledende bemærkninger

Udvalget har overvejet, om der er behov for at foreslå ændringer af straffelovens § 10 a og § 10 b om udenlandske straffedommes negative retskraft mv.

Udvalget har i sine overvejelser om forholdet til udenlandske straffedomme taget udgangspunkt i, at det er et grundlæggende princip, at en person ikke straffes to gange for samme handling (jf. ne bis in idem-princippet). Dette indebærer, at en udenlandsk straffedom som udgangspunkt er til hinder for, at den pågældende retsforfølges igen her i landet.

Udvalget er imidlertid også opmærksom på, at en retstilstand, hvorefter udenlandske domme altid tillægges negativ retskraft i samme omfang som danske domme, ville betyde, at det ikke er muligt at gennemføre en straffesag ved danske domstole, uanset om der måtte være tale om krænkelse af særlige danske interesser, og uanset om den udenlandske dom eventuelt ikke i tilstrækkelig grad varetager hensynet til sådanne interesser.

Efter udvalgets opfattelse bør straffeloven således fortsat indeholde en bestemmelse om ne bis in idem-virkning, men bør også fortsat angive nogle undtagelser, således at der kan gennemføres en straffesag her i landet til trods for den tidligere udenlandske dom.

19.2. Udvalgets overvejelser om behov for ændring af straffelovens § 10 a

19.2.1. Problemstilling

Som det nærmere er omtalt ovenfor under afsnit 8.1.4 fastslog Højesteret i en kendelse gengivet i U 2006.324 H, at § 10 a, stk. 2, litra a, må fortolkes i lyset af Danmarks forpligtelser efter Schengenkonventionen, og at det derfor – uanset ordlyden af § 10 a, stk. 2, litra a – ikke var muligt at gennemføre en straffesag i Danmark i en situation, hvor handlingen delvis var tilsigtet at have virkning i Danmark (jf. straffelovens § 6, jf. § 9), men tillige delvis havde virkning i Tyskland, hvor de tiltalte allerede var domfældt.

Allerede i lyset af Højesterets kendelse er der efter udvalgets opfattelse behov for at foreslå ændringer af straffelovens § 10 a, således at bestemmelsens ordlyd bringes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Hertil kommer, at princippet om *ne bis in idem* generelt rejser en række ganske vanskelige problemstillinger, hvilket taler for en mere indgående overvejelse af, hvordan bestemmelsen bør affattes med henblik på både at sikre dansk opfyldelse af internationale forpligtelser og muliggøre dansk retsforfølgning i de tilfælde, hvor der er hensyn, som berettiger hertil.

19.2.2. Spørgsmålet om ”samme handling”

19.2.2.1. Overvejelser om, hvorvidt der er knyttet *ne bis in idem*-virkning til en udenlandsk straffedom, kommer som anført ovenfor under afsnit 8.1.4 kun på tale, hvis en eventuel straffesag her i landet vedrører ”samme handling”.

Straffeloven indeholder ikke i dag bestemmelser, der tager sigte på at beskrive, hvornår der er identitet mellem en tidligere sag og den nye sag. Vurderingen af dette spørgsmål, der for så vidt er den samme, uanset om der er tale om at tillægge en national eller international dom negativ retskraft, beror på den enkelte sags konkrete omstændigheder.

Spørgsmålet om ”samme handling” har hidtil navnlig givet anledning til overvejelser i forbindelse med sager vedrørende euforiserende stoffer. Det kan således hævdes, at en person, der i land A dømmes for besiddelse og forsøg på *udførsel* til land B, kan retsforfølges i land B for forsøg på *indførsel* af det pågældende stof. Spørgsmålet er således, om der – selv om det angår samme kvantum stof – er tale om forskellige handlinger i § 10 a’s forstand.

Som det nærmere er omtalt anførte sted, har EF-domstolen i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse udtalt, at der ved vurderingen af, om der i forhold til euforiserende stoffer og Schengenkonventionens artikel 54 er tale om samme handling, skal lægges vægt på, om ”de faktiske handlinger, når disse forstås som en foreliggende helhed af konkrete omstændigheder, der er indbyrdes uløseligt forbundne, er identiske”, og at ”det tilkommer de kompetente nationale myndigheder, som skal tage stilling til, om de pågældende faktiske handlinger udgør en helhed af handlinger, der er uløseligt for-

bundne i tid og i sted samt med hensyn til deres genstand, at foretage den endelige vurdering af, om dette er tilfældet.”¹

19.2.2.2. Efter udvalgets opfattelse bør spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om samme handling, fortsat bero på en konkret vurdering af den enkelte sags omstændigheder. Udvalget finder således ikke anledning til at foreslå, at der i straffeloven indsættes bestemmelser, der tager sigte på at regulere, i hvilke tilfælde der er tale om identitet mellem den tidligere og den nye sag.

Vurderingen af, om der er tale om ”samme handling”, må derfor bero på de konkrete omstændigheder, herunder en konkret fortolkning af den foreliggende udenlandske dom og den anvendte udenlandske lovgivning med henblik på at afklare, i hvilken udstrækning dommen omfatter den eller de forbrydelser, der kan være spørgsmål om at strafforfølge i Danmark. At der eksempelvis er dømt for besiddelse eller indsmugling af narkotika i en anden stat, udelukker i den forbindelse efter udvalgets opfattelse ikke nødvendigvis, at der – med forbehold for modstridende internationale forpligtelser – kan straffes her i landet for (forsøg på) indsmugling eller udbredelse af narkotika i Danmark, jf. også U 1983.727 H (omtalt ovenfor under afsnit 8.1.4).

Ved vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om ”samme handling”, vil der også kunne være anledning til at inddrage internationale konventioner og andre instrumenter, som berører dette spørgsmål. For så vidt angår narkotikaforbrydelser vil der bl.a. være anledning til at inddrage artikel 36 i Enkelt Konvention af 30. marts 1961 om kontrol med narkotiske stoffer (omtalt ovenfor under afsnit 8.1.4), hvorefter eksempelvis forsendelse, forsendelse i transit, transport, import og eksport mv. betragtes som forbrydelser i hvert enkelt land.

I tilfælde, hvor den udenlandske dom er omfattet af internationale forpligtelser, som Danmark har påtaget sig med hensyn til straffedommes negative retskraft, må vurderingen af, om der er tale om identiske forhold, naturligvis ske i overensstemmelse med rækkevidden af den pågældende internationale forpligtelse, jf. herved bl.a. det anførte om forståelsen af Schengenkonventionens artikel 54.

¹ Som anført ovenfor under afsnit 8.1.4 (ved note 16), har EF-domstolen i dom af 28. september 2006 i sag C-150/05 (Van Staaten) vedrørende vurderingen af, om der er tale om ”samme handling”, yderligere udtalt, at ”hvad angår forbrydelser vedrørende narkotika kræves det ikke, at de pågældende mængder narkotika i de pågældende to kontraherende stater eller de personer, som det påstås har deltaget i handlingerne i de to stater, er identiske” (præmis 53).

19.2.2.3. Hvis man efter en konkret fortolkning af den foreliggende udenlandske dom og relevante internationale konventioner mv. når frem til, at der i forhold til den handling, der ønskes retsforfulgt i Danmark, er tale om en handling, der allerede er pådømt i udlandet – det vil sige, hvis der er tale om ”samme handling” – vil den udenlandske dom som anført ovenfor under afsnit 8.1.1 som udgangspunkt være til hinder for ny retsforfølgning i Danmark, jf. straffelovens § 10 a, stk. 1.

Den udenlandske doms negative retskraft vil dog efter omstændighederne – med forbehold for modstridende internationale forpligtelser – kunne være begrænset som følge af bestemmelsen i straffelovens § 10 a, stk. 2, jf. nærmere nedenfor under afsnit 19.2.4 om bl.a. tilfælde, hvor virkningen af den pågældende handling er tilsigtet at skulle indtræde i Danmark.

Der henvises i øvrigt til afsnit 19.3 nedenfor om mulighederne for ved strafudmålingen under en dansk sag at tage hensyn til den straf, der allerede måtte være pålagt og fuldbyrdet ved den udenlandske dom, jf. herved straffelovens § 10 b.

19.2.3. Relevante udenlandske afgørelser

19.2.3.1. Udenlandske domme omfattet af konventioner mv.

Den gældende formulering af straffelovens § 10 a angiver, at der som udgangspunkt er knyttet negativ retskraft til domme afsagt i gerningslandet, jf. herom nedenfor, og til domme, der er omfattet af den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger (jf. herved lov nr. 323 af 4. juni 1986 om international fuldbyrdelse af straf) eller af loven om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager² (jf. herved den europæiske konvention af 15. maj 1972 om overførsel af retsforfølgning i straffesager).

1970-konventionen om straffedommes internationale retsvirkninger og 1972-konventionen om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager indeholder begge bestemmelser, hvorefter Danmark er forpligtet til at tillægge udenlandske straffedomme ne bis in idem-virkning.

² Lov nr. 252 af 12. juni 1975 (omtalt ovenfor under afsnit 6.2 og afsnit 8.1.1 (ved note 4)).

Disse konventioner udgør imidlertid kun en del af de mellemfolkelige overenskomster, ifølge hvilke Danmark er forpligtet til at tillægge udenlandske straffedomme negativ retskraft.

Sådanne forpligtelser følger således eksempelvis også af Schengenkonventionen og EF-konventionen af 25. maj 1987 om forbud mod dobbelt strafforfølgning, ligesom statutterne vedrørende bl.a. Den Internationale Straffedomstol og Tribunalet vedrørende det tidligere Jugoslavien indeholder bestemmelser, hvorefter en person, der retsforfølges ved domstolen/tribunalet, ikke senere kan retsforfølges for det samme i en af de tiltrædende stater, smh. også § 4 i lov nr. 342 af 16. maj 2001 om Den Internationale Straffedomstol.

Udvalget har overvejet, om straffelovens § 10 a udtømmende bør opregne de internationale instrumenter, ifølge hvilke Danmark er forpligtet til at afskære dansk retsforfølgning under henvisning til princippet om *ne bis in idem*.

Henset til, at bestemmelser om *ne bis in idem* må forventes også fremover at indgå som en del af de internationale forpligtelser, som Danmark påtager sig som led i det internationale samarbejde om retshåndhævelse, finder udvalget ikke, at en sådan ”opregningsmodel” ville være hensigtsmæssig. En sådan lovteknisk løsning ville i givet fald svare til den model, der indtil lovændringen i 1986 blev anvendt i forhold til jurisdiktionsbestemmelsen i straffelovens § 8, nr. 5, jf. herom ovenfor under afsnit 6.1.6. Denne model blev imidlertid forladt under henvisning til det uhensigtsmæssige i, at den forudsætter lovændring, hver gang Danmark påtager sig nye internationale forpligtelser, og til, at bestemmelsen i takt med det øgede antal internationale forpligtelser efterhånden indeholdt en ganske omfattende opregning og forekom temmelig uoverskuelig.

Tilsvarende hensyn taler efter udvalgets opfattelse afgørende imod at vælge en sådan model ved udformningen af straffelovens § 10 a. I stedet foreslår udvalget, at bestemmelsen affattes således, at der generelt henvises til, at en udenlandsk straffedom tillægges negativ retskraft, i det omfang dette følger af Danmarks internationale forpligtelser.

Der henvises til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 9).

19.2.3.2. Andre udenlandske domme

19.2.3.2.1. Straffelovens § 10 a fastsætter, at der indtræder ne bis in idem-virkning i forhold til straffedomme afsagt i *gerningslandet*.

Efter udvalgets opfattelse kan den tiltalte i særlig grad have en berettiget forventning om, at en straffesag i det land, hvor handlingen er foretaget, gør endeligt op med et eventuelt strafansvar. Er der derimod tale om en straffedom afsagt i et andet land end gerningslandet, kan der i almindelighed ikke med tilsvarende styrke gøres forventningssynspunkter gældende, idet der i sådanne tilfælde oftere vil være andre stater, herunder navnlig gerningslandet, der ud fra eksempelvis suverænitetsbetragtninger kan have en åbenbar interesse i at forbeholde sig retten til at strafforfølge, hvis afgørelsen i domslandet ikke i tilstrækkelig grad afspejler behovet for at straffe.

Henset hertil bør det efter udvalgets opfattelse fortsat som hovedregel kun være straffedomme afsagt i gerningslandet, der tillægges ne bis in idem-virkning, således at der ikke tillægges domme afsagt i en anden stat end denne negative retskraft, medmindre dette følger af en international forpligtelse, som Danmark har påtaget sig.

19.2.3.2.2. Udvalget har i forlængelse heraf drøftet, om der kan være tilfælde, hvor andre domme end de, der er afsagt i gerningslandet, bør tillægges ne bis in idem-virkning.

Således kan det for det første overvejes, om der bør knyttes negativ retskraft til domme afsagt uden for gerningslandet af en internationalt anerkendt domstol.

Som nævnt ovenfor kan det følge af statutterne for sådanne domstole, at de tiltrædende stater er forpligtet til at tillægge domstolens afgørelser negativ retskraft. Hvis Danmark har tilsluttet sig den pågældende statut for domstolen, er Danmark således forpligtet til at respektere, at der ikke herefter kan rejses en straffesag her i landet for samme handling, og ne bis in idem vil indtræde allerede som følge af udvalgets forslag om Danmarks internationale forpligtelser, jf. ovenfor afsnit 19.2.3.1.

Der kan imidlertid tænkes internationale tribunaler eller domstole, som er etableret på et grundlag, der ikke er tiltrådt af Danmark – eventuelt fordi dette ikke er muligt. Ne bis in idem-virkning kan i så fald ikke indtræde under henvisning til en international forpligtelse, der påhviler Danmark. Ikke desto mindre kan det efter udvalgets opfattel-

se være naturligt at tage hensyn til en sådan dom, således at den afskærer Danmark fra at gennemføre en straffesag mod den pågældende.

Udvalget foreslår på den baggrund, at anvendelsesområdet for straffelovens § 10 a, stk. 1, udvides således, at *ne bis in idem*-virkningen ikke kun gælder for udenlandske straffedomme afsagt i gerningslandet (eller omfattet af konventioner mv., som Danmark har tiltrådt), men også domme afsagt eksempelvis af ovennævnte internationale anerkendte domstole. Forslaget vil også indebære, at der fremover vil kunne knyttes *ne bis in idem*-virkning til en udenlandsk dom, der er afsagt af de nationale domstole i et andet land end gerningslandet (eksempelvis det land, hvor gerningsmanden er statsborger).

Der henvises til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 9).

19.2.4. Undtagelser fra *ne bis in idem*

19.2.4.1. Udenlandske domme om handlinger begået i Danmark mv.

Som omtalt ovenfor under afsnit 8.1.3 indeholder straffelovens § 10 a i dag en undtagelse fra *ne bis in idem*-princippet i tilfælde, hvor den pågældende handling falder ind under straffelovens § 6 (det vil sige, hvor gerningsstedet er den danske stat eller dansk fartøj), eller hvis handlingen er omfattet af straffelovens § 8, nr. 1 (vedrørende handlinger, der krænker den danske stats selvstændighed, sikkerhed mv.).

Disse undtagelser vedrører situationer, der i betydelig grad er knyttet til danske interesser og dansk suverænitæt. Efter udvalgets opfattelse er det naturligt, at Danmark i sådanne tilfælde forbeholder sig retten til at straffe, uanset at der allerede i en anden stat er gennemført en straffesag. I modsat fald ville Danmark være tvunget til at forlade sig på, at danske interesser ville blive tilstrækkelig tilgodeset med den retsforfølgning, der finder sted i et andet land.

Efter udvalgets opfattelse bør der derfor fortsat være mulighed for at afskære *ne bis in idem*-virkning, hvis den pågældende handling har fundet sted på dansk territorium, eller hvis der er tale om en handling omfattet af straffelovens § 8, nr. 1. I begge tilfælde bør undtagelsen selvsagt ikke anvendes, hvis den udenlandske dom beror på en anmodning fra Danmark om at foretage retsforfølgning, jf. den gældende § 10 a, stk. 2.

Som omtalt sammesteds er der i den juridiske litteratur uenighed om, hvorvidt den gældende henvisning til straffelovens § 6 skal forstås med den udvidelse, der ligger i straffelovens § 9 om virkningsprincippet.

Udvalget finder det nærliggende, at dette spørgsmål afklares i forbindelse med en nyaffattelse af bestemmelsen. I den forbindelse bør det efter udvalgets opfattelse præciseres, at der undtages fra *ne bis in idem*-princippet, ikke blot hvis handlingen foretages på dansk territorium efter straffelovens § 6, men også hvis en handling, der er foretaget i udlandet, har sin faktiske eller tilsigtede virkning her i landet, jf. § 9. Straffelovens § 9 indebærer i jurisdiktionsmæssig henseende en udvidelse af territorialprincippet som fastlagt i § 6. Det er efter udvalgets opfattelse vanskeligt at pege på en begrundelse for, hvorfor denne udvidelse ikke skulle gøre sig tilsvarende gældende i forhold til en stats interesser i at kunne gennemføre en straffesag, selv om handlingen allerede har været til pådømmelse i en anden stat.

Udvalget forudsætter, at de ovenfor omtalte undtagelser til bestemmelsen i straffelovens § 10 a, stk. 1, om udenlandske dommes *ne bis in idem*-virkning som hidtil kun vil finde anvendelse, i det omfang Danmarks internationale forpligtelser ikke er til hinder herfor, jf. eksempelvis Schengenkonventionens artikel 54.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 9).

19.2.4.2. Ne bis in idem i sager om kvindelig omskæring mv.?

19.2.4.2.1. Udvalget har overvejet, om der fortsat bør indtræde *ne bis in idem*-virkning i de tilfælde, hvor dansk straffemyndighed i sager om kvindelig omskæring og seksuelt misbrug af børn ikke er betinget af kravet om dobbelt strafbarhed, jf. straffelovens § 7, stk. 3, og hvor der i medfør af straffelovens § 10, stk. 2, ikke stilles krav om hensyntagen til strafmaksimum i gerningslandet.

Som nærmere anført ovenfor under afsnit 5.1.3 indeholder straffelovens § 7, stk. 3, en henvisning til, at der i forhold til handlinger af ovennævnte karakter foretaget i udlandet af personer, der har dansk statsborgerskab eller er bosat her i landet, kan gennemføres en straffesag i Danmark, selv om den pågældende handling ikke kan straffes efter lovgivningen i gerningslandet. I disse tilfælde afgøres sagen alene under hensyn til dansk ret, jf. straffelovens § 10, stk. 1. (jf. også ovenfor under afsnit 7.3)

Hvis en handling som nævnt i straffelovens § 7, stk. 3, foretages i et land, hvor handlingen *er* strafbar, skal dansk straffemyndighed efter gældende ret ikke støttes på straffelovens § 7, stk. 3, men på den almindelige bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2. Også for disse tilfælde er det imidlertid fundet rigtigst, at strafudmålingen kan ske alene under hensyn til dansk ret, og det er derfor i straffelovens 10, stk. 2, 2. pkt., fastlagt, at danske domstole i disse tilfælde ikke er bundet af det strafmaksimum, der gælder i gerningslandet.

Udvalget har drøftet, om denne undtagelse, hvorefter der kan ses bort fra gerningslandets straffemaksimum, bør have en afsmittende effekt på omfanget af udenlandske straffedomme negativ retskraft.

Efter udvalgets opfattelse taler meget for, at der i disse tilfælde – hvor strafudmålingen alene sker under hensyn til dansk lovgivning, selv om forholdet *er* strafbart efter gerningslandets lovgivning – ikke tillægges en udenlandsk dom *ne bis in idem*-virkning. Det ville således være uhensigtsmæssigt, hvis en dansk domstol i en sag om eksempelvis kvindelig omskæring ville kunne idømme fængselsstraf uafhængigt af gerningslandets lovgivning, der kun hjemler bøde, mens den danske domstol ville være helt afskåret fra at gennemføre en sag, hvis en sådan bøde var blevet idømt eller vedtaget, inden sagen i Danmark rejses.

19.2.4.2.2. Udvalget finder på den baggrund, at *ne bis in idem*-virkningen bør være afskåret i de tilfælde, der efter gældende ret er omfattet af straffeloven § 10, stk. 2, 2. pkt., medmindre en sådan virkning udtrykkeligt følger af internationale forpligtelser.

Som anført ovenfor under afsnit 16.4.2.2 foreslår udvalget, at der indføres en bestemmelse i straffeloven, der gør det muligt (også) at fravige dobbelt strafbarhedskravet i de tilfælde, hvor en person med dansk tilknytning i udlandet over for en anden person med dansk tilknytning foretager en handling, som efter dansk ret er strafbar.

Efter udvalgets opfattelse bør det også i sådanne tilfælde af rene interne konflikter kunne ses bort fra gerningslandets straffemaksimum, jf. ovenfor under afsnit 18.2, ligesom der i sådanne tilfælde ikke bør tillægges en eventuel udenlandsk straffedom om forholdet *ne bis in idem*-virkning (medmindre en sådan virkning udtrykkeligt følger af internationale forpligtelser).

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 9).

19.2.4.3. Genoptagelse

Udvalget har tillige overvejet, om det bør være muligt at indlede en straffesag i Danmark i en situation, hvor den tiltale er frifundet ved en udenlandsk dom, men hvor der efterfølgende fremkommer nye beviser, der – hvis den frifindende dom havde været afsagt af en dansk domstol – ville kunne danne grundlag for sagens genoptagelse i medfør af retsplejelovens kapitel 86.

Det følger således af retsplejelovens § 976, stk. 1, nr. 1, at en straffesag, hvorunder tiltalte er frifundet, kan genoptages, når det ifølge en tilståelse, som tiltalte senere har afgivet, eller andre beviser, der senere er kommet for dagen, må antages, at tiltalte har begået forbrydelsen.

Efter udvalgets opfattelse kan det vanskeligt begrundes, at der skulle være en snævrere adgang til genoptagelse, når sådanne forhold foreligger i forhold til en udenlandsk frifindende dom, end tilfældet er for nationale straffedomme. Henset hertil finder udvalget, at mulighederne for at genoptage en udenlandsk frifindende dom bør være de samme som tilfældet er vedrørende nationale domme (jf. herved retsplejelovens § 976, stk. 1, nr. 1), medmindre andet følger af internationale forpligtelser.

Udvalget er opmærksom på, at en sådan bestemmelse rejser en række processuelle spørgsmål, herunder om en (ny) dansk straffesag bør være betinget af Den Særlige Klagerets tilladelse. Disse processuelle spørgsmål angår imidlertid ikke spørgsmålet om straffemyndighed og falder således uden for udvalgets kommissorium, hvorfor spørgsmålet ikke skal forfølges nærmere her.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 9).

19.2.4.4. Ordre public mv.

Udvalget har endvidere overvejet, om der er behov for en særlig bestemmelse – en form for sikkerhedsventil – hvorefter en udenlandsk straffedom, der ellers i medfør af ovenstående ville hindre en dansk straffesag, alligevel ikke tillægges ne bis in idem-virkning, hvis dette ville bryde med grundlæggende danske retsprincipper.

En sådan "ordre public"-bestemmelse vil bl.a. sikre, at en udenlandsk straffedom ikke tillægges negativ retskraft, hvis eksempelvis den udenlandske straffesag alene er gennemført på skrømt (eksempelvis med det formål at afskære andre stater fra at foretage retsforfølgning), eller hvis sagen i udlandet er behandlet på en måde, der er grundlæggende i strid med det danske retssystem.

En sådan bestemmelse bør efter udvalgets opfattelse som udgangspunkt ikke kunne bringes i anvendelse alene med den begrundelse, at den pågældende straffedom er afsagt under anvendelse af andre straffeprocessuelle principper, end hvad der kendes fra dansk ret. Udvalget kan imidlertid ikke afvise, at der selv i sådanne tilfælde kunne forekomme særlige situationer, hvor der kan være behov for at gennemføre en ny straffesag her i landet.

Det kunne således være stødende, hvis en dansk straffesag under ingen omstændigheder kunne komme på tale i en situation, hvor der i gerningslandet er sket frifindelse af tekniske grunde – eksempelvis fordi det afgørende bevis for den tiltaltes skyld er indhentet ved et efterforskningsmiddel, der anses for ulovligt i gerningslandet, og derfor efter gerningslandets straffeprocessuelle principper ikke kan tillægges betydning. Anvendelse af bestemmelsen i sådanne situationer må imidlertid efter udvalgets opfattelse have undtagelsens karakter.

Udvalget er endvidere opmærksom på, at det efter omstændighederne ville kunne være vanskeligt at tilvejebringe de relevante beviser fra domslandet, herunder de beviser, der ikke dér har kunnet tillægges betydning.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 9).

19.2.4.5. Kun domme?

Udvalget har endelig overvejet, om andre afgørelser end udenlandske straffedomme bør tillægges ne bis in idem-virkning. Spørgsmålet er således, om også administrative beslutninger som eksempelvis påtaleopgivelse eller tiltalefrafald i udlandet bør afskære Danmark for at retsforfølge for den pågældende handling. Tilsvarende kan overvejes i forhold til regeringsbeslutninger om ikke at indlede retsforfølgning, beslutninger om amnesti uden dom mv.

Efter udvalgets opfattelse ville der i givet fald være tale om en ganske betydelig udvidelse af området for ne bis in idem, og en sådan retstilstand ville være meget vidtgående.

Udvalget finder ikke grundlag for at foreslå en sådan ændring af straffelovens § 10 a.

19.3. Udvalgets overvejelser om straffelovens § 10 b

Straffelovens § 10 b omhandler som anført ovenfor under afsnit 8.2 den situation, hvor det uanset princippet om ne bis in idem er muligt at gennemføre en straffesag mod den pågældende i Danmark. Efter bestemmelsen skal der i så fald ved strafudmålingen under den danske sag tages hensyn til den straf, der allerede måtte være pålagt og fuldbyrdet ved den udenlandske dom.

Udvalget finder ikke grundlag for at foreslå ændringer heri.

Efter udvalgets opfattelse må det gælde som en selvfølge, at adgangen til at gennemføre en straffesag ved en dansk domstol alene benyttes til at idømme en ”residual-straf”, således at den pågældende samlet set idømmes den straf, der efter danske udmålingsprincipper måtte anses for passende under hensyn til den enkelte sags konkrete omstændigheder.

Kapitel 20. Overvejelser om rettighedsfortabelse

20.1. Indledende bemærkninger

Udvalget har overvejet, om der er anledning til at foreslå ændringer i straffelovens § 11 om mulighederne for at rejse sag ved de danske domstole om frakendelse eller anden fortabelse af rettigheder i anledning af strafbare handlinger, der allerede har ført til straf i udlandet.

Udvalgets overvejelser har taget afsæt i, at den gældende bestemmelse hverken i den strafferetlige teori eller i retspraksis ses at have givet anledning til nærmere drøftelser af tvivlsspørgsmål, der kan begrunde ændringer med henblik på at præcisere bestemmelsen.

Udvalget har i forbindelse med sine overvejelser navnlig drøftet, om der er behov for at udvide udenlandske afgørelses negative retskraft i forhold til efterfølgende frakendelse eller anden rettighedsfortabelse her i landet (nedenfor under afsnit 20.2). Udvalget har endvidere drøftet, om der er behov for at justere afgrænsningen af den personkreds, over for hvem det er muligt at rejse dansk sag om frakendelse og anden rettighedsfortabelse efter straffelovens § 11 (nedenfor under afsnit 20.3).

20.2. Udvalgets overvejelser om udenlandske afgørelses negative retskraft

20.2.1. Som nærmere beskrevet ovenfor i kapitel 8 indebærer princippet om negativ retskraft bl.a., at en udenlandsk straffedom som udgangspunkt er til hinder for, at domfældte på ny *straffes* for de samme handlinger her i landet. Princippet udelukker dog ikke i alle tilfælde, at domfældte på ny pålægges straf i Danmark for de handlinger, der allerede har medført straf i udlandet, jf. herved straffelovens §§ 10 a og 10 b.

Som nærmere beskrevet i kapitel 9 udelukker princippet om negativ retskraft som udgangspunkt heller ikke, at der rejses dansk sag om *frakendelse* eller anden fortabelse af rettigheder i anledning af strafbare handlinger, der allerede har ført til straf og eventuelt tillige frakendelse eller anden rettighedsfortabelse i udlandet, jf. straffelovens § 11 og den sammesteds omtalte U 1980.163 H, hvor Højesteret afviste at anvende straffelovens § 10, stk. 2, § 10 a og § 10 b i en sag om førerretsfrakendelse i anledning af spirituskørsel i Sverige, hvor kørslen allerede havde givet anledning til straf og førerretsfrakendelse.

20.2.2. Udvalget har overvejet, om udenlandske afgørelser fremover bør have en viderrækkende negativ retskraft end efter gældende ret i forhold til efterfølgende frakendelse eller anden rettighedsfortabelse her i landet.

20.2.2.1. For så vidt angår udenlandske afgørelser, der alene vedrører straf, men *ikke tillige* en stillingtagen til spørgsmålet om frakendelse eller anden rettighedsfortabelse, finder udvalget, at man bør opretholde adgangen til at rejse selvstændig dansk sag om frakendelse eller anden fortabelse af rettigheder i anledning af strafbare handlinger, der allerede har ført til straf i udlandet.

Der bør endvidere efter udvalgets opfattelse som udgangspunkt fortsat være mulighed for at rejse en sådan dansk sag, selv om der ved en udenlandsk afgørelse ud over straf *tillige* er taget stilling til spørgsmålet om frakendelse eller anden rettighedsfortabelse.

Som nærmere anført ovenfor under afsnit 9.2 angår udenlandske afgørelser om frakendelse eller anden rettighedsfortabelse i almindelighed alene vedkommendes rettigheder i det land, hvor frakendelsen eller rettighedsfortabelsen sker. Den pågældende person kan således normalt ikke med føje gå ud fra, at der med afgørelsen også er gjort op med vedkommendes muligheder for at erhverve eller bevare tilsvarende rettigheder i andre lande.

Der er dermed som udgangspunkt intet forventningssynspunkt, som kan begrunde, at en udenlandsk afgørelse, hvor der ud over straf *tillige* er taget stilling til spørgsmålet om frakendelse eller anden fortabelse af rettigheder, skal være til hinder for en dansk sag om frakendelse eller anden rettighedsfortabelse i anledning af den handling, der dannede grundlag for den udenlandske afgørelse.

Udvalget har ikke fundet andre hensyn, der kan begrunde en ændring af gældende ret om udenlandske afgørelses (begrænsede) negative retskraft i forhold til efterfølgende frakendelse og rettighedsfortabelse her i landet. Udvalget stiller på den baggrund ikke forslag om en sådan ændring.

20.2.2.2. I tilfælde af, at der ved den udenlandske afgørelse undtagelsesvis også måtte være taget stilling til spørgsmålet om frakendelse eller anden fortabelse af vedkommendes *rettigheder her i landet*, afhænger den udenlandske afgørelses negative retskraft som anført ovenfor under afsnit 9.2 af rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelse til at anerkende en sådan afgørelse.

Det må således afgøres ud fra en konkret fortolkning af det relevante internationale retsgrundlag, om Danmark er afskåret fra at rejse selvstændig sag om frakendelse eller fortabelse af rettigheder som følge af den handling, der danner grundlag for den udenlandske afgørelse.

Denne fortolkning vil konkret kunne føre til, at mulighederne for at rejse en sådan dansk sag vil være undergivet de samme begrænsninger, som mulighederne for at gennemføre en dansk sag med henblik på at pålægge *straf* for de handlinger, der danner grundlag for den udenlandske afgørelse om frakendelse eller fortabelse af rettigheder.

Selv om det relevante internationale retsgrundlag efter en konkret fortolkning må antages ikke at være til hinder for en dansk sag om rettighedsfrakendelse, kan en fortolkning baseret på almindelige principper om negativ retskraft formentlig føre til, at anklagemyndigheden efter omstændighederne bør undlade at rejse en sådan sag.

Idet det i øvrigt netop vil afhænge af en konkret fortolkning af den pågældende internationale forpligtelse, har udvalget ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foreslå en ny – generel – bestemmelse om den nærmere rækkevidde af sådanne udenlandske afgørelses negative retskraft i forhold til mulighederne for i medfør af straffelovens § 11 at rejse selvstændig dansk sag om frakendelse eller fortabelse af rettigheder.

20.2.2.3. Udvalget har overvejet, om frakendelse eller anden rettighedsfortabelse under en sag rejst efter straffelovens § 11 i almindelighed bør forudsætte, at den *konkrete* handling, der danner grundlag for sagen, er strafbar efter dansk ret (dobbelt strafbarhed i snæver forstand), eller om det i almindelighed er tilstrækkeligt at dansk ret hjemler straf for *tilsvarende* handlinger (dobbelt strafbarhed i vid forstand).

Som anført ovenfor under afsnit 9.2 er spørgsmålet om dobbelt strafbarhed i forhold til mulighederne for at rejse sag efter straffelovens § 11 ikke omtalt i forarbejderne til bestemmelsen. Som videre anført ses spørgsmålet heller ikke behandlet i hverken litteraturen eller retspraksis. Spørgsmålet har dog efter de for udvalget foreliggende oplysninger ikke givet anledning til praktiske problemer.

Efter udvalgets opfattelse bør der under en sag rejst efter straffelovens § 11 eksempelvis kunne ske frakendelse af retten til at drive virksomhed som entreprenør her i landet, hvis en dansk statsborger i Frankrig er blevet straffet for overtrædelse af fransk byggelovgivning som følge af grov tilsidesættelse af bygningsmæssige sikkerhedsfor-

skrifter, selv om dansk byggelovgivning må antages ikke at finde anvendelse på handlinger foretaget uden for Danmark. Det bør således være tilstrækkeligt, at *tilsvarende* grov tilsidesættelse af danske bygningsmæssige sikkerhedsforskrifter ville kunne straffes og føre til rettighedsfrakendelse her i landet.

Det er således udvalgets opfattelse, at hensynet til at sikre en effektiv beskyttelse af det omgivende samfund taler afgørende for, at frakendelse af retten til at drive virksomhed som entreprenør i Danmark i de her omtalte tilfælde ikke bør afvente, at vedkommende efter domfældelse i Frankrig fortsætter sin entreprenørvirksomhed her i landet og i den forbindelse på tilsvarende strafbar vis groft tilsidesætter den danske byggelovgivning.

Udvalget forudsætter på den baggrund, at adgangen til at rejse sag om frakendelse eller anden rettighedsfortabelse her i landet i anledning af strafbare handlinger, som allerede har ført til straf i udlandet, i almindelighed alene bør være betinget af, at der (foruden straf) kan ske frakendelse eller anden fortabelse af rettigheder i forhold til *tilsvarende handlinger* som den, der danner grundlag for frakendelsessagen (dobbelt strafbarhed i vid forstand), selv om den *konkrete handling* eventuelt ikke måtte kunne straffes efter dansk lovgivning på grund af manglende eksterritorialitet (og der således ikke foreligger dobbelt strafbarhed i snæver forstand).¹

Frakendelse eller anden rettighedsfortabelse her i landet under en sag rejst efter straffelovens § 11 vil i øvrigt fortsat alene at kunne ske, hvis sådanne retsfølger har hjemmel i dansk ret, og betingelserne konkret er opfyldt, jf. ovenfor under afsnit 9.2. Således vil eksempelvis frakendelse efter straffelovens § 79, stk. 1, i anledning af strafbare handlinger begået (og straffet) i udlandet fortsat være betinget af, at det udviste forhold her i landet begrunder en nærliggende fare for misbrug af stilling eller erhverv.

Med ovennævnte præciserende bemærkning vedrørende fortolkningen af straffelovens § 11 for så vidt angår forudsætningen om dobbelt strafbarhed har udvalget ikke i øvrigt fundet grundlag for at foreslå ændringer af bestemmelsen på dette punkt.

20.2.3. Udvalget har i forbindelse med sine overvejelser været opmærksom på EU-direktivet om kørekort.²

¹ Spørgsmålet om danske straffebestemmelseres gyldighedsområde er omtalt ovenfor under afsnit 5.4.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/126/EF af 20. december 2006 om kørekort.

Som anført ovenfor under afsnit 9.2 skal en medlemsstat bl.a. afslå at udstede et kørekort til en person, hvis EU-kørekort er begrænset, suspenderet eller inddraget i en anden medlemsstat. En afgørelse om frakendelse af et EU-kørekort i én medlemsstat vil således også i et vist omfang have virkning i alle de øvrige medlemsstater.

Som anført er der ikke i direktivet taget stilling til, om frakendelse af et EU-kørekort i én medlemsstat udelukker en anden medlemsstat fra at rejse sag med henblik på frakendelse af førerretten dér. Som videre anført må dette afgøres ud fra en fortolkning af direktivet og andre relevante EU-retsakter. I den forbindelse vil der kunne være anledning til at forelægge et præjudicielt spørgsmål for EF-domstolen. Udvalget har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udtale sig om rækkevidden af direktivet på dette punkt.

20.2.4. Som anført ovenfor under afsnit 9.3 indeholder lovgivning hjemmel til administrativt at nægte autorisation, godkendelse, bevilling mv., jf. navnlig straffelovens § 78, stk. 2.

Som videre anført er det i den juridiske litteratur blevet anset for tvivlsomt, om udenlandske domme vil kunne begrunde administrativ nægtelse af autorisation, godkendelse, bevilling mv.

Udvalget har imidlertid ikke fundet anledning til at overveje dette spørgsmål nærmere, idet problemstillingen ikke vedrører danske domstoles jurisdiktionskompetence og således falder uden for udvalgets kommissorium.

20.3. Behov for ændringer af personkredsen omfattet af straffelovens § 11?

Ovenfor under afsnit 16.2.2 har udvalget foreslået en ændring af straffelovens § 7, stk. 1, med henblik på at udvide den personkreds, der er omfattet af det aktive personalprincip.

Efter gældende ret er der identitet mellem den personkreds, der er omfattet af straffelovens § 7, stk. 1, og lovens § 11. Udvalget har ikke fundet grundlag for at fravige dette og foreslår på den baggrund, at straffelovens § 11 ændres således, at den omfattede personkreds afgrænses på samme måde som efter forslaget til straffelovens § 7, stk. 1.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 10).

Kapitel 21. Overvejelser om forsøg og medvirken

21.1. Indledende bemærkninger

Som det fremgår af kapitel 10 ovenfor, er det forbundet med en vis usikkerhed at angive indholdet af gældende ret, når det drejer sig om mulighederne for at gennemføre en straffesag i Danmark for forsøgs- eller medvirkenshandlinger, der har tilknytning til udlandet. Usikkerheden vedrører nærmere den situation, hvor forsøgs- og medvirkenshandlinger er foretaget i Danmark, men hvor fuldbyrdelsen er tilsigtet eller indtrådt i udlandet, jf. ovenfor under afsnit 10.3. Området er kendetegnet ved, at der i forarbejder og retspraksis kun er få anvisninger på, hvordan retstilstanden er. De forfattere, der har beskæftiget sig med disse problemstillinger i den juridiske litteratur, er fortalere for ganske forskellige løsninger, jf. nærmere ovenfor under afsnit 10.3.3.

Den stadig stigende rejseaktivitet hen over landegrænser og de øgede muligheder for at foretage distancedelikter (det vil sige forbrydelser, hvor handlingssted og virkningssted er adskilt) betyder antageligvis, at spørgsmålet om, hvorvidt der i Danmark kan straffes for forsøgs- og medvirkenshandlinger, der har tilknytning til udlandet, i dag opstår i langt videre udstrækning, end det tidligere var tilfældet.

Denne usikkerhed taler efter udvalgets opfattelse for nærmere at overveje grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til forsøgs- og medvirkenshandlinger med tilknytning til udlandet med henblik på at afklare retstilstanden på dette område (nedenfor under afsnit 21.2-21.4). I lyset af udvalgets overvejelser herom har udvalget drøftet behovet for at foreslå særlige regler om dansk straffemyndighed i forhold til forsøg og medvirken (nedenfor under afsnit 21.5).

21.2. Forudsætning for straf for forsøg og medvirken med tilknytning til udlandet

21.2.1. Spørgsmålet om dansk straffemyndighed i forhold til handlinger med tilknytning til udlandet er alene relevant at overveje, hvis de pågældende handlinger er straffbare efter *dansk* ret, jf. herved også straffelovens § 10, stk. 1 (omtalt nærmere ovenfor under afsnit 7.2), hvorefter afgørelsen af såvel straf som om andre retsfølger af en handling skal ske efter dansk lovgivning.

Ved overvejelserne om grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til forsøgs- og medvirkenshandlinger med tilknytning til udlandet er det således en grundlæggende

forudsætning, at dansk rets *materielle* betingelser for straf for forsøg og medvirken er opfyldt (jf. herved navnlig straffelovens §§ 21-24).

21.2.2. Dernæst kan der være anledning til at overveje, om den konkrete forsøgs- eller medvirkenshandling tager sigte på fuldbyrdelse af en handling omfattet af en dansk materiel straffebestemmelse med *eksterritorial* gyldighed (jf. herom nærmere ovenfor under afsnit 5.4 om danske straffebestemmelser gyldighedsområde).

For så vidt angår den situation, hvor en forsøgs- eller medvirkenshandling er foretaget i Danmark med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet, skal der således være tale om forsøg eller medvirken i forhold til strafbare forhold omfattet af en dansk materiel straffebestemmelse, der også skal iagttages uden for dansk territorium, jf. ovenfor under afsnit 10.3.1.2.

21.2.3. Kun hvis ovennævnte forudsætninger om materiel straffehjemmel, ekterritorialitet mv. er opfyldt, er der anledning til at overveje spørgsmålet om dansk straffemyndighed i forhold til forsøgs- og medvirkenshandlinger med tilknytning til udlandet i flere situationer.

Udvalget har i den forbindelse overvejet den situation, hvor forsøgs- og medvirkenshandlinger er foretaget i udlandet med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i Danmark (nedenfor under afsnit 21.3). Endvidere har udvalget overvejet den omvendte situation, hvor sådanne handlinger er foretaget i Danmark med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet (nedenfor under afsnit 21.4).

21.3. Forsøg/medvirken i udlandet – fuldbyrdelse i Danmark

Som anført ovenfor under afsnit 10.2 følger det af straffelovens § 9 om virkningsprincippet, at der er dansk straffemyndighed i forhold til handlinger, der er foretaget i udlandet, og som sigter til at fremme eller bevirke udførelsen af en forbrydelse her i landet. Der er endvidere dansk straffemyndighed i forhold til den, der ved tilskyndelse, råd eller dåd i udlandet har medvirket til en forbrydelse her i landet.

Udvalget finder, at dansk straffemyndighed i de her omtalte situationer fortsat bør støttes på virkningsprincippet, jf. herved straffelovens § 9.

Da dansk straffemyndighed netop støttes på virkningsprincippet, bør mulighederne for at pålægge straf her i landet for forsøgs- og medvirkenshandlinger foretaget uden for

Danmark efter udvalgets opfattelse endvidere fortsat ikke være betinget af, at de pågældende forsøgs- og medvirkenshandlinger er strafbare efter lovgivningen i det land, hvor handlingerne foretages (dobbelts strafbarhed), jf. også ovenfor under afsnit 15.2.7 om udvalgets overvejelser om (og afvisning af) at indføre et særligt dobbelt strafbarhedskrav i tilknytning til virkningsprincippet.

Dansk straffemyndighed i de her omtalte tilfælde om forsøg og medvirken kan som hidtil efter omstændighederne også støttes på andet grundlag, jf. ovenfor under afsnit 10.2.2.

21.4. Forsøg/medvirken i Danmark – fuldbyrdelse i udlandet

For så vidt angår spørgsmålet om rækkevidden af dansk straffemyndighed i forhold til den situation, hvor forsøgs- eller medvirkenshandlinger foretages her i landet med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet, har udvalget delt sig i et *flertal* (Henning Fode, Ole Hasselgaard, Poul Dahl Jensen, David Kendal, Elisabeth Mejnertz, Claus Nørøxe, Birgitte Kofod Olsen og Birgitte Vestberg) og et *mindretal* (Frederik Harhoff, Gorm Toftegaard Nielsen, Jakob Lund Poulsen og Tyge Trier). Flertallets udtalelse er gengivet nedenfor under afsnit 21.4.1-21.4.5. Mindretallets udtalelse er gengivet nedenfor under afsnit 21.4.6.

Som det nærmere fremgår nedenfor, angår uenigheden navnlig spørgsmålet om, i hvilket omfang dansk straffemyndighed i de her omhandlede tilfælde bør (mindretallet) eller ikke bør (flertallet) være betinget af dobbelt strafbarhed.

Udvalget skal i den forbindelse bemærke, at der formentlig i langt de fleste tilfælde i praksis vil være tale om forsøg og medvirken rettet mod fuldbyrdelse i udlandet af forhold, der også dér er strafbare. Der vil således normalt rent faktisk foreligge dobbelt strafbarhed og dermed dansk straffemyndighed såvel efter flertallets forslag som efter mindretallets forslag.

21.4.1. Straffemyndighed på grundlag af straffelovens § 6

21.4.1.1. For så vidt angår forsøg og medvirken i de her omtalte tilfælde er det efter udvalgets flertals opfattelse væsentligt ved vurderingen af grundlaget for dansk straffemyndighed at holde sig for øje, at forsøgs- og medvirkenshandlingerne rent faktisk foretages *på dansk territorium*.

Det er på den baggrund flertallets opfattelse, at grundlaget for dansk straffemyndighed i disse tilfælde som udgangspunkt bør søges i territorialprincippet, jf. straffelovens § 6.

Dette udgangspunkt kan efter flertallets opfattelse desuden siges at have støtte i ordlyden af straffelovens § 9, hvorefter en handling *tillige* anses for foretaget dér, hvor handlingen får virkning eller tilsigtes at få virkning (virkningsstedet), hvilket forudsætningsvis må indebære, at handlingen *også* anses for foretaget dér, hvor handlingen faktisk er foretaget.

På den anførte baggrund er det flertallets opfattelse, at dansk straffemyndighed bør støttes på straffelovens § 6 i forhold til alle (strafbare) forsøgs- og medvirkenshandlinger foretaget i Danmark, *uanset om* handlingerne tager sigte på fuldbyrdelse her i landet eller i udlandet.

Dette vil efter flertallets opfattelse være i god harmoni med den gældende retstilstand, jf. herved afgørelsen i U 1998.877 H (gengivet ovenfor under afsnit 10.3.2). Flertallet finder, at denne højesteretsafgørelse må forstås således, at der i de her omhandlede tilfælde er dansk straffemyndighed på grundlag af straffelovens § 6.

Flertallet finder i øvrigt hverken i ordlyden, forarbejderne eller retspraksis holdepunkter for at antage, at der i straffelovens § 6, nr. 1, kan indlægges et krav om, at hele den kriminelle virksomhed skal være foretaget i den danske stat, for at der er dansk straffemyndighed. Flertallet forudsætter således, at et fuldbyrdet forhold vil være undergivet dansk straffemyndighed efter denne bestemmelse, når blot en del af virksomheden er foretaget her i landet.

21.4.1.2. Når dansk straffemyndighed for forsøgs- og medvirkenshandlinger foretaget her i landet støttes på straffelovens § 6, vil der bl.a. kunne ske retsforfølgning her i landet i følgende tilfælde:

- A. En svensker, der bor i Malmø, besøger en herboende dansker. Under besøget enes de to om at mødes et bestemt sted lidt uden for Malmø en uge senere for at begå et tyveri hos en svensk rigmand. De enes om at medbringe skydevåben under tyveriet.

En sådan forberedende handling (aftalen) vil efter dansk ret være et strafbart tyveriforsøg, selv om forbrydelsen endnu kun er på forberedelsesstadiet. Derimod vil der efter svensk ret først kunne straffes for forsøg, når udførelsen af tyveriet er *påbegyndt*.

Et krav om dobbelt strafbarhed også i forhold til forsøgshandlingen ville i dette tilfælde indebære, at dansk politi hverken kunne gribe ind over for danskeren eller over for den svenske medgerningsmand. Selv hvis et dobbelt strafbarhedskrav ikke skulle gælde for

danske statsborgere eller personer bosiddende her i landet, måtte dansk politi stadig lade den svenske medgerningsmand gå fri.

- B. En somalisk kvinde rejser til Danmark for at hente sin herboende niece til Somalia med henblik på dér at få foretaget omskæring af niecen.

Den forberedende handling (afhentningen af niecen i Danmark) vil efter dansk ret være strafbar som (medvirken til) forsøg på kvindelig omskæring, selv om forbrydelsen endnu kun er på forberedelsesstadiet. Derimod vil forholdet ikke kunne straffes i Somalia, da kvindelig omskæring er lovligt i Somalia.

Et krav om dobbelt strafbarhed ville indebære, at danske myndigheder ikke kunne retsforfølge kvinden for (forsøg på) kvindelig omskæring. Det bemærkes, at et krav om dobbelt strafbarhed ikke ville kunne fraviges i medfør af straffelovens § 7, stk. 3, idet denne bestemmelse alene finder anvendelse på personer med tilknytning til Danmark.

- C. En herboende mand bestiller flybilletter til sig selv og sin datter med henblik på at rejse til udlandet for at bortgifte datteren uden dennes vilje (tvangsægteskab).

Den forberedende handling (køb af flybillet) vil efter dansk ret være strafbar som forsøg på ulovlig tvang, selv om forbrydelsen endnu kun er på forberedelsesstadiet.

Derimod vil forholdet ikke kunne straffes i det pågældende udland, hvis det dér er tilladt at bortgifte sine børn mod deres vilje. Et krav om dobbelt strafbarhed ville i dette tilfælde indebære, at faderen ikke kunne retsforfølges her i landet.

21.4.1.3. Det er af mindretallet anført, at rækkevidden af straffelovens § 6 udstrækkes ganske vidt, hvis bestemmelsen også giver grundlag for dansk straffemyndighed i forhold til forsøgs- og medvirkenshandlinger foretaget her i landet med tilsigtet eller indtrådt "fuldbyrdelse" i udlandet, hvor forholdet enten slet ikke er kriminaliseret i sin fuldbyrdede form, eller ikke er kriminaliseret på et så tidligt forsøgsstadie, som efter dansk ret (manglende dobbelt strafbarhed i forhold til fuldbyrdelse eller forsøg/medvirken).

Flertallet har på den baggrund overvejet mulige begrænsninger i dansk straffemyndighed i forhold til sådanne handlinger, jf. nedenfor under afsnit 21.4.2 og 21.4.3.

Flertallet finder i denne forbindelse anledning til at bemærke, at spørgsmålet om dansk straffemyndighed – og eventuelle begrænsninger heri – i de her omtalte tilfælde (som anført ovenfor under afsnit 21.2) alene er relevant at overveje, hvis der er tale om handlinger, som er strafbare efter dansk ret, jf. herved også straffelovens § 10, stk. 1, hvorefter afgørelsen af såvel straf som andre retsfølger af en handling skal ske efter dansk lovgivning.

Som anført sammesteds er det således en forudsætning, at de danske materielle betingelser for straf for forsøg og medvirken er opfyldt (jf. herved navnlig straffelovens §§ 21-24), og at der er tale om forsøg og medvirken i forhold til et strafbart forhold omfattet af en dansk materiel straffebestemmelse med eksterritorial gyldighed. Således vil der i de fleste tilfælde, hvor der her i landet foretages forsøgs- eller medvirkenshandlinger omfattet af særlovgivningen, ikke kunne pålægges strafansvar, uanset at der principielt måtte være dansk straffemyndighed. Dette vil eksempelvis være tilfældet, hvis en person fra Danmark tilskynder en håndværker til at se bort fra fransk byggelovgivning i forbindelse med opførelse af en bygning i Frankrig.

Særligt for så vidt angår straffelovens § 21 om forsøg bemærkes, at bestemmelsen efter sin ordlyd hjemler straf for handlinger, som sigter til at fremme eller bevirke udførelsen af en ”forbrydelse”. Bestemmelsen må efter flertallets opfattelse forstås således, at straf for forsøg forudsætter, at der er tale om forsøg på udførelse af et forhold, der udgør en forbrydelse efter *dansk* ret. Flertallet finder derimod hverken i ordlyden, forarbejderne eller retspraksis holdepunkter for at antage, at straf for forsøg endvidere er betinget af, at forholdet – i sager, hvor fuldbyrdelsen er tilsigtet at indtræde eller faktisk indtræder i udlandet – også udgør en forbrydelse efter lovgivningen i fuldbyrdeslandet.

Sammenfattende forudsætter flertallet således i forhold til forsøgs- og medvirkenshandlinger, der er foretaget her i landet med indtrådt eller tilsigtet fuldbyrdelse i udlandet,

- at dansk straffemyndighed bør støttes på straffelovens § 6;
- at retsforfølgning forudsætter, at betingelserne for straf for forsøg og medvirken er opfyldt, jf. herved navnlig straffelovens §§ 21-24; og
- at der er tale om forsøg og medvirken i forhold til et strafbart forhold omfattet af en dansk straffebestemmelse med eksterritorial gyldighed.

21.4.2. Krav om dobbelt strafbarhed?

21.4.2.1. Flertallet har overvejet, om dansk straffemyndighed for forsøgs- og medvirkenshandlinger foretaget i Danmark med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet bør forudsætte dobbelt strafbarhed, således at der – uanset at dansk straffemyndighed støttes på territorialprincippet, jf. straffelovens § 6 – bør gælde et krav om, at det fuld-

byrdede forhold (og eventuelt også den konkrete forsøgs- eller medvirkenshandling) er strafbart efter fuldbyrdelseslandets lovgivning.

Flertallet har i sine overvejelser herom taget udgangspunkt i, at straffeloven ikke i dag opstiller et krav om dobbelt strafbarhed i de tilfælde, hvor dansk straffemyndighed hviler på lovens § 6. Som anført ovenfor under afsnit 21.4.1 følger et sådant dobbelt strafbarhedskrav efter flertallets opfattelse heller ikke af straffelovens § 21.

21.4.2.2. Flertallet finder, at der heller ikke fremover bør opstilles et krav om dobbelt strafbarhed i de her omhandlede tilfælde af forsøg og medvirken.

Det bærende i forhold til dansk straffemyndighed støttet på territorialprincippet er således at sikre mulighed for at kunne foretage retsforfølgning i forhold til handlinger, som er begået *på dansk territorium*, og som er strafbare efter dansk ret, uafhængigt af om andre lande har kriminaliseret tilsvarende handlinger.

Dette må efter flertallets opfattelse også gælde i forhold til strafbare forsøgs- og medvirkenshandlinger foretaget her i landet, selv om handlingerne tager sigte på fuldbyrdelse i et land, hvor den fuldbyrdede handling er fuldt lovlig.

Det afgørende i forhold til § 6 bør alene være, om der her i landet faktisk er foretaget forsøgs- eller medvirkenshandling, som efter dansk ret er strafbare at begå her i landet, og som er omfattet af en dansk materiel straffebestemmelse med eksteritorial gyldighed, således at det efter dansk ret er strafbart at fuldbyrde forholdet i udlandet.

Hensynet til at sikre retshåndhævelsen af dansk lovgivning på dansk territorium tilsiger således efter flertallets opfattelse – i overensstemmelse med de grundlæggende hensyn bag territorialprincippet – at der ikke opstilles et generelt krav om dobbelt strafbarhed i disse situationer, jf. også ovenfor under afsnit 21.3.

Det bemærkes i den forbindelse, at der efter flertallets opfattelse kan bestå en væsentlig reel og legitim interesse i, at danske myndigheder i almindelighed skal have mulighed for at gribe ind over for handlinger foretaget på dansk territorium i strid med dansk lovgivning. Dette kan bl.a. gælde i eksempler af den karakter, der er omtalt ovenfor under afsnit 21.4.1. Der henvises i øvrigt til afsnit 21.4.4 nedenfor om anklagemyndighedens tiltalepraksis, herunder om den tilbageholdenhed der i visse situationer bør udvises også i tilfælde af den her omhandlede karakter.

21.4.3. Krav om dansk indfødsret eller anden særlig tilknytning til Danmark?

21.4.3.1. Flertallet har endvidere overvejet, om dansk straffemyndighed på grundlag af straffelovens § 6 i forhold til de her omtalte forsøgs- eller medvirkenshandlinger alene skulle gælde i forhold til handlinger foretaget af den samme personkreds, som er underlagt dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip efter straffelovens § 7 (det vil sige danske statsborgere og andre personer med særlig tilknytning til Danmark).¹ Spørgsmålet er med andre ord, om der i forhold til andre personer end de nævnte bør gælde et krav om dobbelt strafbarhed, jf. herved mindretallets forslag nedenfor under afsnit 21.4.6.

Begrundelsen for en sådan personel afgrænsning skulle – som anført af mindretallet – i givet fald navnlig være, at en udlænding, der kun kortvarigt befinder sig i Danmark (eksempelvis i transit), i almindelighed ikke kan formodes at være bekendt med danske normer/dansk ret. Det kan derfor anføres, at det vil være for vidtgående at straffe denne udlænding for en forberedelseshandling, der er udført her i landet, men som tager sigte på en senere handling, som vedkommende agter – fuldt lovligt – at gennemføre eksempelvis i sit hjemland. I en sådan situation vil vedkommende udlænding således normalt ikke have tænkt på, at vedkommendes forberedelseshandling kunne være strafbar her i landet.

21.4.3.2. Imidlertid kan de indvendinger, som er anført ovenfor under afsnit 21.4.2 i forhold til opstilling af et generelt krav om dobbelt strafbarhed, efter flertallets opfattelse tilsvarende anføres i forhold til en sådan begrænsning af personkredsen – og dermed i forhold til at opstille et særligt krav om dobbelt strafbarhed ved retsforfølgning af ”ikke-danske” personers forsøgs- og medvirkenshandlinger.

Endvidere ville et krav om dansk statsborgerskab eller anden særlig tilknytning (som betingelse for at se bort fra et dobbelt strafbarhedskrav) ikke harmonere med det grundlæggende hensyn bag straffemyndighed støttet på territorialprincippet, hvorefter en stat er berettiget til at håndhæve sin lovgivning på eget territorium, uanset gerningsmandens nationalitet, og uanset om gerningsmanden er kortere- eller længerevarende her i landet.

¹ Jf. også ovenfor under afsnit 16.2 om udvalgets overvejelser vedrørende den nærmere afgrænsning af personkredsen.

Hertil kommer, at det hensyn, der i givet fald skulle begrunde den nævnte personelle afgrænsning – nemlig hensynet til udlændinges manglende kendskab til dansk straffet – efter flertallets opfattelse næppe nødvendigvis gør sig gældende med væsentlig større styrke i de her omhandlede tilfælde i forhold til en række andre tilfælde, hvor § 6 kan føre til dansk straffemyndighed med hensyn til handlinger foretaget her i landet af udlændinge med ringe tilknytning til Danmark.

Flertallet skal i tilknytning hertil pege på, at der også i forhold til handlinger foretaget *i udlandet* af udlændinge med ringe tilknytning til Danmark efter omstændighederne – uafhængigt af et krav om dobbelt strafbarhed – kan være dansk straffemyndighed, jf. herved ovenfor under afsnit 10.2.1 om anvendelsen af straffelovens § 9 i forhold til følger her i landet af udlændinges udlandshandlinger. Dette taler for, at også handlinger foretaget *her i landet* af udlændinge med ringe tilknytning til Danmark bør være omfattet af dansk straffemyndighed.

Det er på den baggrund flertallets opfattelse, at der ikke bør opstilles et krav om gerningsmandens særlige tilknytning til Danmark som betingelse for at støtte dansk straffemyndighed på straffelovens § 6 i forhold til de her omtalte forsøgs- og medvirkenshandlinger.

21.4.4. Andre begrænsninger

21.4.4.1. Som det fremgår af ovenstående, er det flertallets opfattelse, at straffelovens § 6 bør udgøre udgangspunktet for dansk straffemyndighed i forhold til forsøgs- og medvirkenshandlinger foretaget her i landet med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet.

Dette indebærer, at der i princippet vil være dansk straffemyndighed for enhver forsøgs- og medvirkenshandling, der er strafbar efter dansk ret, hvis handlingen er begået på dansk territorium. Dette gælder også i de situationer, hvor handlingen tager sigte på fuldbyrdelse i udlandet (forudsat at den fuldbyrdede handling er omfattet af en dansk materiel straffebestemmelse med eksteritorial gyldighed).

21.4.4.2. Flertallet skal i den forbindelse pege på, at det i praksis naturligvis – på tilsvarende vis som i andre straffesager – vil være op til anklagemyndigheden som led i sine overvejelser om tiltalerejsning at vurdere, om der er tilstrækkelig grundlag for at rejse tiltale for forsøg eller medvirken begået her i landet, men rettet mod udlandet.

Anklagemyndighedens skøn vil i den forbindelse bl.a. kunne føre til, at påtalen opgives eller tiltale frafalder efter retsplejelovens § 721 og § 722. Bestemmelserne giver bl.a. mulighed for at undlade påtale, hvor sagens gennemførelse vil medføre vanskeligheder, omkostninger eller behandlingstider, som ikke står i rimeligt forhold til sagens betydning og den straf, som i givet fald kan forventes idømt (§ 721, stk. 1, nr. 3, og § 722, stk. 1, nr. 5), jf. herved også opportunitetsprincippet.² Graden af såvel gerningsmandens som forsøgs-/medvirkenshandlingens og den fuldbyrdede handlinges tilknytning til Danmark vil kunne indgå i anklagemyndighedens vurdering af, om påtale bør opgives.

21.4.4.3. Hertil kommer, at der i det konkrete tilfælde af forsøg og medvirken rettet mod udlandet kan være en så ringe tilknytning her til landet, at Danmark kun i begrænset omfang kan siges folkeretligt at have en legitim interesse i at udøve straffemyndighed, således at dette må føre til at udvise tilbageholdenhed med at udøve dansk straffemyndighed, jf. også straffelovens § 12. Hvis der måtte fremkomme reelle indsigelser fra andre stater baseret på betragtninger om suveræniteten og legitime interesser i, at Danmark ikke udøver straffemyndighed, vil sådanne indsigelser i medfør af § 12 således kunne tages i betragtning af de danske myndigheder ved behandling af sagen. Efter flertallets opfattelse er det i kraft af § 12 gjort op med de folkeretlige betænkeligheder, der i jurisdiktionsmæssig sammenhæng kunne anføres mod de danske forsøgsreglers forholdsvis vidtrækkende anvendelsesområde.

Der henvises i øvrigt til afsnit 13.8 ovenfor om de folkeretlige rammer for dansk straffemyndighed i forhold til forsøgshandlinger.

21.4.4.4. Flertallet har overvejet, om straffeloven bør indeholde en udtrykkelig bestemmelse om, at påtale i forhold til forsøg og medvirken rettet mod udlandet er betinget af den overordnede anklagemyndigheds beslutning.

Straffeloven indeholdt tidligere særlige påtaleregler i tilknytning til visse af lovens jurisdiktionsbestemmelser, jf. herved de nu ophævede bestemmelser i straffelovens § 6, stk. 2 (om justitsministerens påtalemyndighed vedrørende handlinger begået på fremmed fartøj i dansk farvand), og § 8, stk. 2 og 3 (om rigsadvokatens og justitsministerens påtalemyndighed i tilfælde omfattet af § 8, (stk. 1,) nr. 3 henholdsvis nr. 4-6).

² Opportunitetsprincippet er bl.a. beskrevet i Gammeltoft-Hansen, Strafferetspleje I, 2. udgave (1998), s. 183.

Påtalereglerne blev imidlertid ophævet ved lov nr. 385 af 20. maj 1992 i forbindelse med indførelsen af en generel bemyndigelse til justitsministeren til at fastsætte, at offentlig påtale i visse nærmere angivne sager er betinget af justitsministerens eller rigsadvokatens beslutning, jf. herved retsplejelovens § 720.

Med den generelle bemyndigelsesbestemmelse i retsplejeloven er der skabt mulighed for at foretage en samlet administrativ regulering af påtalekompetencen, herunder med henblik på (administrativt) løbende at kunne tilpasse fordelingen af påtalekompetencen efter de aktuelle behov. Den nærmere fordeling af påtalekompetencen fremgår nu af Rigsadvokatens Meddelelse nr. 3/2002 om forelæggelsesregler og kompetenceregler mv.

Udvalgets flertal har ikke fundet grundlag for at foreslå den gældende ordning ændret, således at der genindføres særlige lovbestemmelser om påtalekompetencen i tilknytning til straffelovens jurisdiktionsbestemmelser.

Hvis der eventuelt måtte skønnes at være behov for særlige forelæggelsesregler i forbindelse med sager af den her omhandlede karakter, bør det i stedet ske gennem den nævnte administrative regulering.

21.4.5. Sammenfatning

Sammenfattende finder udvalgets flertal, at grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til forsøgs- og medvirkenshandlinger, der er foretaget her i landet med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet, bør være straffelovens § 6. Der bør i den forbindelse ikke opstilles et krav om dobbelt strafbarhed, hverken i forhold til det fuldbyrdede forhold eller i forhold til selve forsøgs- eller medvirkenshandlingen. Der bør endvidere ikke opstilles et krav om gerningsmandens særlige tilknytning til Danmark som betingelse for ikke at stille krav om dobbelt strafbarhed.

Efter flertallets opfattelse er der med de ovennævnte strafferetsplejemæssige og folkeretlige rammer for anklagemyndighedens vurdering af, om der konkret bør rejses tiltale, sikret fornødent grundlag for en afbalanceret anvendelse af reglerne om dansk straffemyndighed også i forhold til forsøgs- og medvirkenshandlinger, der er foretaget her i landet med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet.

21.4.6. Mindretalsudtalelse

Udvalgets mindretal (Frederik Harhoff, Gorm Toftegaard Nielsen, Jakob Lund Poulsen og Tyge Trier) udtaler:

21.4.6.1. Mindretallet kan ikke tilslutte sig flertallets forslag, dels fordi mindretallet finder, at Danmark efter forslaget tiltager sig straffemyndighed i tilfælde, hvor der er ikke er nogen legitim dansk interesse, dels fordi forslaget er et brud med et fundamentalt princip bag straffelovens § 6.

Mindretallet finder (ligesom flertallet), at Danmark har en folkeretlig legitim interesse i at kunne fastsætte, hvilke handlinger der skal være strafbare i Danmark, og altså være forbrydelser undergivet dansk straffemyndighed. Mindretallet finder imidlertid ikke (modsat flertallet), at denne interesse kan udstrækkes til situationer, hvor udlændinge under kortvarige ophold i Danmark forbereder eller indgår aftaler med personer i deres hjemland om udførelse af handlinger, der i deres eget land er fuldt lovlige handlinger. Uden for de i folkeretten anerkendte særtilfælde bør en stat efter folkerettens suverænitetsbegreb i almindelighed afstå fra at retsforfølge udlændinge uden tilknytning til det retsforfølgende lands eget territorium for en handling begået på territoriet, når handlingen alene har virkning på fremmed territorium og kan udføres fuldt lovligt dér.

Mindretallet bemærker i den forbindelse, at hvis udlændingens handling her i landet i sig selv er strafbar (eksempelvis indkøb af våben, produktion af bomber eller lignende), er der allerede klar dansk straffemyndighed efter § 6 i forhold til en sådan handling. I givet fald vil handlingen således på det grundlag kunne retsforfølges i Danmark.

21.4.6.2. Udvalget har som led i sine overvejelser drøftet en lang række eksempler. Flertallet har valgt at gengive tre eksempler, jf. afsnit 21.4.1.2 ovenfor.

I *eksempel A* finder flertallet, at Danmark har en legitim interesse i at straffe en svensker for i Danmark at aftale et senere tyveri i Sverige fra en anden svensker. Efter svensk ret er aftalen (forsøgshandlingen) ikke strafbar. Sveriges lovgiver ønsker således ikke at beskytte svenskere mod den slags forsøgshandlinger. Flertallet ønsker således at beskytte svenskere mod svenskere i videre omfang end Sveriges lovgiver ønsker. Mindretallet finder ikke, at der er nogen legitim dansk

interesse i at beskytte en svensker mod en anden svensker vedrørende forsøg på et tyveri, der skal begås i Sverige. Fuldbyrdes tyveri, kan det naturligvis straffes i Sverige.

Efter flertallets opfattelse har Danmark også straffemyndighed vedrørende det senere fuldbyrdede tyveri i Sverige. Efter flertallets opfattelse skal dette tyveri nemlig anses for begået også i Danmark, fordi aftalen om tyveriet er indgået i Danmark. Mindretallet kan ikke tilslutte sig en sådan fiktion, som mindretallet bekendt ikke findes i noget andet lands lovgivning.

Efter mindretallets forslag har politiet samme mulighed for at gribe ind over for danskeren, som politiet har efter flertallets forslag. Dette skyldes, at mindretallet finder det folkeretligt forsvarligt at stille krav til danskeres opførsel i disse tilfælde, jf. grundprincippet i straffelovens § 7, hvor kravet om dobbelt strafbarhed i et vist omfang fraviges, jf. ovenfor under afsnit 16.4 om udvalgets forslag herom.

I *eksempel B* henter en somalisk kvinde bosiddende i Somalia en pige boende i Danmark for at bringe hende til Somalia og der lade hende omskære. Mindretallet er enig i, at dette eksempel giver anledning til overvejelse, fordi pigen bor og skal vokse op her. Mindretallet går ud fra, at pigens udrejse for at blive omskåret i Somalia sker med forældrenes samtykke. Forældrenes samtykke medfører efter straffelovens § 7, stk. 3, at forholdet – i forhold til forældrene – er strafbart efter dansk ret, og at politiet kan gribe ind og forhindre udførelsen af barnet. Foretages denne uden forældrenes samtykke, foreligger efter mindretallets opfattelse en frihedsberøvelse efter § 261 eller unddragelse af forældremyndigheden efter § 215, således at de danske myndigheder også i dette tilfælde vil kunne gribe ind, forhindre afrejsen og endog straffe somalieren for forbrydelser (frihedsberøvelse mv.) begået her i landet.

I *eksempel C* er der efter både flertallets og mindretallets forslag dansk straffemyndighed. Forskellen er, at mens flertallet straffer efter § 6, når mindretallet til samme løsning efter den foreslåede udvidelse af § 7, stk. 3, om fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed (jf. nærmere herom nedenfor), fordi gerningsmanden bor i Danmark. Hvis vielsen gennemtvinges ulovligt i udlandet, kan gerningsmanden straffes her i landet efter både flertallets og mindretallets forslag. Flertallet bygger dette på den nævnte fiktion, at vielsen anses som foretaget i Danmark,

fordi første skridt blev taget her i landet. Mindretallet bygger sin afgørelse på, at Danmark kan fastsætte regler for danskeres og herboendes opførsel også i udlandet.

21.4.6.3. En væsentlig test på, om der er legitim dansk interesse i at skabe dansk straffemyndighed i så vidt omfang, som flertallet foreslår, er imidlertid, om Danmark vil og bør acceptere, at andre lande vil hævde deres straffemyndighed i lignende tilfælde.

Redaktøren af et større jysk dagblad ringer under et ferieophold i et muslimsk land til sin kulturedaktør i Danmark og aftaler den nærmere opsætning i avisen af nogle tegninger af Muhammed. Det pågældende muslimske land anholder og fængsler redaktøren og henviser til, at redaktøren i deres land har medvirket til offentliggørelsen i Danmark. Landet hævder, at redaktørens telefonsamtale er en krænkelse af landets interesse i at beskytte sig mod, at der begås strafbare handlinger på dets område. I et andet tilfælde aftaler A og B under ophold i Tyskland at skrive en artikel i Politiken. De skriver efter hjemkomsten til Danmark artiklen, som offentliggøres i avisen. Artiklens offentliggørelse ville være strafbar i Tyskland som nazistisk propaganda. Kan Tyskland med rimelighed hævde, at det forhold, at de to danskere på et hotelværelse i Tyskland aftalte at skrive og offentliggøre en artikel i Danmark, er en krænkelse på tysk territorium?

I en globaliseret verden er eksemplerne utallige. Et dansk firma får trykt reklamemateriale (som er lovligt i Danmark) i et land i Østen, hvor en tilsvarende markedsføring ville være strafbar. Eller et dansk firma får IT-support i Indien til virksomhedens IT-aktiviteter i Danmark. Supporten vedrører opbygning af en hjemmeside, som her er fuldt lovlig, men som i Indien ville være strafbar. Kan en direktør i de pågældende firmaer under et udlandsophold i de pågældende lande dømmes for at have krænket det pågældende lands lovgivning om, hvad der er strafbart at offentliggøre, når offentliggørelsen netop ikke er sket i det pågældende land, men i Danmark?

Mindretallet mener ikke, at de nævnte fremmede lande i disse tilfælde har nogen legitim national interesse i at hævde straffemyndighed over danskerne.

21.4.6.4. Flertallet ønsker at støtte retsforfølgning strafansvaret for de nævnte forsøgs- og medvirkenshandlinger på straffelovens § 6 om forbrydelser på dansk territorium.

Det karakteristiske for de i § 6 nævnte forbrydelser er, at fordi de begås på dansk territorium, kræves alene en forbrydelse, der er i strid med en lov, der gælder i Danmark. Efter flertallets forslag kræves imidlertid en straffebestemmelse, der også gælder i udlandet, altså en ekterritorial straffebestemmelse.

Hvis en person således telefonisk fra Haderslev hos en dyrlæge i Flensborg bestiller en i Danmark strafbar, men i Flensborg lovlig, halekupering af en hund, har Danmark efter flertallets forslag straffemyndighed i forhold til forsøgshandlingen (den telefoniske bestilling), fordi den fuldbyrdede forbrydelse – der er lovlig i Tyskland – forberedes i Danmark og derfor anses for foretaget i Danmark. Personen, der efter bestillingen fik udført kuperingen i Flensborg, kan imidlertid ikke straffes, da dyreværnsloven kun gælder i Danmark og ikke i Tyskland. Efter forslaget anses halekuperingen på samme tid i relation til straffemyndighed for at være foretaget i Danmark og for i relation til strafbarhed ikke at være foretaget i Danmark. Mindretallet kan ikke støtte en sådan retstilstand eller fortolkning.

21.4.6.5. Flertallet anfører, at dansk straffemyndighed i de nævnte tilfælde ikke er ensbetydende med, at der vil blive rejst tiltale. Det anføres, at anklagemyndigheden naturligvis – på tilsvarende vis som i andre straffesager – vil overveje, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse tiltale og undlade dette, hvis sagens tilknytning til Danmark er for ringe. Det anføres, at man eventuelt kan regulere tiltalerejsningen gennem en af Rigsadvokatens Meddelelser.

Mindretallets opfattelse af det strafferetlige legalitetsprincip indebærer, at det i videst muligt omfang er lovgiver, der fastsætter, hvad der er strafbart i Danmark. Særligt bemærkes, at der i dansk ret ikke er nogen garanti for, at en sådan administrativ regulering vil blive respekteret af anklagerne, og at tilfælde, hvor der rejses tiltale i strid med reguleringen volder domstolene betydelige vanskeligheder, da det er den overvejende opfattelse i litteratur og retspraksis, at domstolene

ikke kan frifinde en person, blot fordi han er tiltalt i strid med Rigsadvokatens Meddelelse.³

21.4.6.6. Mindretallet finder, at Danmark i medfør af personalhøjheden har en legitim interesse i at kunne lovgive om danskeres og herboendes adfærd i udlandet. Straffemyndigheden over denne gruppe er reguleret i straffelovens § 7. Hovedreglen i denne bestemmelse er, at udlandshandlinger kun straffes, hvis de også er strafbare efter gerningslandets lovgivning, jf. § 7, stk. 1, nr. 2.

Mindretallet finder det måske mest naturligt, at dette udgangspunkt også fastholdes i de tilfælde, hvor danskere i Danmark forbereder eller medvirker til at foretage fuldt lovlige handlinger i eksempelvis Frankrig. Dette ville eksempelvis medføre, at en herboende rådgiver, som er ansat af et fransk firma vedrørende et projekt i Frankrig, ikke risikerer at pådrage sig strafansvar herhjemme, hvis han giver et råd, det er fuldt lovligt at følge i Frankrig.

Mindretallet finder det imidlertid forsvarligt at følge flertallets intentioner så langt, at kravet om dobbelt strafbarhed ophæves i disse tilfælde. Visse udlandshandlinger begået af danskere straffes nu efter § 7, stk. 3, uanset kravet om dobbelt strafbarhed, hvorfor mindretallet foreslår, at denne bestemmelse udvides til også at omfatte forbrydelser, som er forberedt eller som der er medvirket til i Danmark.

21.5. Behov for særlige lovbestemmelser?

21.5.1. Udvalget har i lyset af ovenstående overvejelser om grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til forsøgs- og medvirkenshandlinger med tilknytning til udlandet nærmere drøftet, om en afklaring af retstilstanden bør foretages ved at udforme særlige bestemmelser, der regulerer dansk straffemyndighed i disse situationer.

Det er udvalgets grundlæggende opfattelse, at straffelovens jurisdiktionsbestemmelser i videst mulig omfang bør være generelle regler, der finder anvendelse i forhold til alle typer strafbare handlinger. Kun hvis der foreligger særlige omstændigheder, der gør, at hensynet til en hensigtsmæssig afgrænsning af dansk straffemyndighed ikke i tilstræk-

³ Toftegaard Nielsen, Thomsen skulle ikke have været tiltalt i Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen, s. 473.

kelig grad kan tilgodeses gennem de generelle jurisdiktionsbestemmelser, bør der udformes sådanne særlige jurisdiktionsbestemmelser i tilknytning til straffelovens §§ 6-9.

Efter udvalgets opfattelse er der for så vidt angår forsøgs- og medvirkenshandlinger med tilknytning til udlandet som udgangspunkt tale om et område, hvor spørgsmålet om dansk straffemyndighed bør løses ud fra en fortolkning af straffelovens generelle bestemmelser, herunder de almindelige jurisdiktionsbestemmelser.

Som det fremgår af kapitel 10 ovenfor, er gældende ret på dette område imidlertid forbundet med en vis usikkerhed. Endvidere er udvalget som anført delt i spørgsmålet om den fremtidige rækkevidde af dansk straffemyndighed i forhold til den situation, hvor forsøgs- og medvirkenshandlinger er foretaget her i landet med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet, jf. nærmere herom ovenfor under afsnit 21.4.

21.5.2. På den baggrund foreslår udvalgets *flertal* (Henning Fode, Ole Hasselgaard, Poul Dahl Jensen, David Kendal, Elisabeth Mejnertz, Claus Nørøxe, Birgitte Kofod Olsen og Birgitte Vestberg), at der indsættes en bestemmelse i straffeloven med henblik på at fastslå, at forsøgs- og medvirkenshandlinger skal anses for foretaget i den danske stat, hvis gerningsmanden befandt sig her i landet ved handlingens foretagelse, uanset om lovovertrædelsen fuldbyrdes eller tilsigtes fuldbyrdet uden for den danske stat.

Med en sådan bestemmelse fastslås, at dansk straffemyndighed i sådanne tilfælde af forsøg og medvirken skal støttes på straffelovens § 6 (uden krav om dobbelt strafbarhed).

Flertallet foreslår samtidig, at det indsættes en bestemmelse om, at en (fuldbyrdet) lovovertrædelse *i sin helhed* skal anses for begået i den danske stat, hvis blot en del af lovovertrædelsen er begået her i landet. Dette forslag tager bl.a. sigte på forsøgs- og medvirkenshandlinger foretaget her i landet med indtrådt fuldbyrdelse i udlandet. Med den foreslåede bestemmelse fastslås, at der på grundlag af straffelovens § 6 vil kunne ske retsforfølgning her i landet for *hele* den fuldbyrdede lovovertrædelse og ikke blot for forsøg/medvirken (uden krav om dobbelt strafbarhed).

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 2).

21.5.3. Udvalgets *mindretal* (Frederik Harhoff, Gorm Toftegaard Nielsen, Jakob Lund Poulsen og Tyge Trier) foreslår, at der i straffelovens § 7 om dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip i forhold til udlandshandlinger indsættes en bestemmelse, hvorefter kravet om dobbelt strafbarhed fraviges i forhold til handlinger i udlandet, der er forberedt eller medvirket til fra Danmark.

Mindretallets forslag indebærer bl.a., at eksempelvis den franskmand, der her i Danmark under et ferieophold planlægger at foretage en i sit hjemland fuldt lovlig, men i Danmark ulovlig handling, når han vender hjem, ikke kan straffes for sine forberedelseshandlinger foretaget her, medmindre disse handlinger er selvstændigt strafbare (eksempelvis indkøb af våben). Ligeledes kan franskmanden efter mindretallets forslag ikke straffes her i landet for den senere i Frankrig fuldt lovligt foretagne handling. Omvendt vil en dansk statsborger eller herboende person kunne straffes for den tilsvarende handling.

Mindretallets forslag til en sådan personel begrænsning af flertallets forslag er begrundet i, at mindretallet ikke finder, at Danmark har nogen legitim national interesse i at straffe eksempelvis den nævnte franskmand, og at det er uholdbart, som flertallet gør, at hævde, at forbrydelsen begået i udlandet både betragtes som begået i Danmark (i forhold til dansk straffemyndighed) og som ikke begået i Danmark (i forhold til den danske straffebestemmelse).

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 3).

Kapitel 22. Overvejelser om internettet

22.1. Indledende bemærkninger

22.1.1. Spørgsmålet om dansk straffemyndighed i forhold til strafbare handlinger begået gennem internettet har i de senere år givet anledning til stigende interesse, og der er i den forbindelse i den juridiske litteratur bl.a. rejst spørgsmål om rækkevidden af dansk straffemyndighed på grundlag af territorialprincippet og virkningsprincippet i forhold til denne form for kriminalitet, jf. nærmere ovenfor i kapitel 11.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om de gældende – almindelige – regler om dansk straffemyndighed i straffelovens §§ 6-9 giver danske myndigheder tilstrækkelige muligheder for at foretage retsforfølgning i forhold til strafbare handlinger foretaget gennem internettet.

22.1.2. Som omtalt ovenfor i afsnit 4.3 beror spørgsmålet om straffemyndighed i forhold til lovovertrædelser primært på overvejelser om *lokalisering* af de pågældende handlinger. Dette gælder også i forhold til lovovertrædelser foretaget gennem internettet, jf. ovenfor i kapitel 11.

Udvalget har ved overvejelserne af dette spørgsmål fundet det hensigtsmæssigt at sondre mellem de situationer, hvor kriminaliteten er begået fra Danmark (afsnit 22.2 nedenfor), og de situationer, hvor kriminaliteten er begået fra udlandet (afsnit 22.3 nedenfor). I begge tilfældegrupper er det endvidere efter udvalgets opfattelse hensigtsmæssigt at sondre mellem på den ene side de situationer, hvor kriminaliteten består i virusangreb, hacking, fremsendelse af mails med ulovligt indhold mv. (afsnit 22.2.1 og 22.3.1 nedenfor), og på den anden side de situationer, hvor kriminaliteten består i tilgængeliggørelse gennem udbredelse af ulovligt tekst- eller billedmateriale mv. (afsnit 22.2.2 og 22.3.2 nedenfor).

Udvalget har i forlængelse af disse overvejelser været inde på mulighederne for at støtte dansk straffemyndighed på straffelovens § 7 og § 8 i forhold til strafbare handlinger foretaget gennem internettet (afsnit 22.3.3 nedenfor).

Endelig har udvalget i lyset af ovennævnte overvejelser nærmere drøftet behovet for særregler om dansk straffemyndighed i forhold til den her omhandlede kriminalitetsform (afsnit 22.4 nedenfor).

22.2. Lovovertrædelser begået fra Danmark

22.2.1. Virusangreb, hacking, fremsendelse af mails med ulovligt indhold mv.

Når det drejer sig om lovovertrædelser begået gennem internettet af en person her i landet, kan situationen bl.a. være den, at vedkommende person fra en computer, mobiltelefon, PDA'er eller anden brugerterminal gennem internettet eksempelvis sender en mail med en virus til en bestemt modtager, hvis computer mv. udsættes for et virusangreb, når mailen åbnes (hærværk, jf. straffelovens § 291).

Der kan også være tale om, at vedkommende person fra en computer mv. her i landet gennem internettet eksempelvis uberettiget skaffer sig adgang til et lukket informationssystem (hacking, jf. straffelovens § 263, stk. 2) eller til en banks database for at overføre penge fra en fremmed konto til sin egen konto (databedrageri, jf. straffelovens § 279 a).

I sådanne tilfælde, hvor en computer mv. her i landet er anvendt som redskab til at foretage en handling rettet mod en bestemt modtager, bør dansk straffemyndighed efter udvalgets opfattelse støttes på straffelovens § 6. Dette gælder, uanset om modtagerens mailpostkasse eller bankens database mv. befinder sig i udlandet. Det afgørende er således, at handlingen foretages her i landet.

Tilsvarende gælder efter udvalgets opfattelse i de situationer, hvor en person her i landet fra en computer mv. sender en mail med eksempelvis et ærekrænkende indhold (straffelovens § 267) eller børnepornografi (straffelovens § 235) til én eller flere bestemte modtagere i udlandet. Sådanne situationer adskiller sig således principielt ikke fra de tilfælde, hvor en person her fra landet afsender et almindeligt brev til en bestemt adresse i udlandet.

For så vidt angår de tilfælde, hvor lovovertrædelserne er tilsigtet at skulle fuldbyrdes i udlandet, men hvor lovovertrædelserne rent faktisk ikke bliver fuldbyrdet – eksempelvis som følge af at mailen med virusangrebet af tekniske årsager ikke når frem til modtagerens mailpostkasse – henvises til kapitel 21 ovenfor, hvor spørgsmålet om dansk straffemyndighed i forhold til forsøg (og medvirken) er nærmere behandlet.

22.2.2. Tilgængeliggørelse af ulovligt materiale (informationsforbrydelser)

En anden tilfældegruppe end den, der er omtalt ovenfor under afsnit 22.2.1, foreligger, hvor en person fra en computer mv. her i landet gør tekst- eller billedmateriale mv., der er ulovligt efter dansk ret, alment tilgængeligt for andre ved at udbrede materialet gennem en hjemmeside på internettet (informationsforbrydelser).

Situationen kan eksempelvis være den, at en person her fra landet udbreder børnepornografiske billeder (jf. straffelovens § 235) eller fremsætter racistiske udtalelser (jf. straffelovens § 266 b) ved at lægge materialet ud på internettet (uploading), så internettets brugere kan benytte (downloade mv.) materialet gratis eller mod betaling.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke grundlag for at behandle denne situation – hvor computeren mv. alene er anvendt som middel til at gøre tekst- eller billedmateriale mv. alment tilgængeligt i strid med danske materielle straffebestemmelser – anderledes end de tilfælde, der er beskrevet ovenfor under afsnit 22.2.1 om virusangreb, hacking mv.

Dansk straffemyndighed bør således også i forhold til informationsforbrydelser foretaget gennem en computer mv. her i landet støttes direkte på straffelovens § 6. Det bemærkes, at det også må gælde, selv om materialet (den ulovlige information) er lagt ud på internettet gennem en host, der betjener sig af en server i udlandet. Det afgørende er således, at gerningsmanden – ligesom ovenfor under afsnit 22.2.1 – har foretaget en strafbar handling *her fra landet*.

22.3. Lovovertrædelser begået fra udlandet

22.3.1. Virusangreb, hacking, fremsendelse af mails med ulovligt indhold mv.

22.3.1.1. Ovenfor under afsnit 22.2.1 er behandlet den tilfældegruppe, hvor en person fra en computer mv. her i landet foretager et virusangreb, hacking, en ærekrænkelse mv. Som anført støttes dansk straffemyndighed i de tilfælde på straffelovens § 6.

Tilsvarende handlinger (virusangreb mv.) kan også tænkes foretaget fra en computer mv. *i udlandet*, men således at handlingen er rettet mod eksempelvis en dansk virksomheds mailpostkasse eller en dansk banks database mv.

I sådanne tilfælde må det strafbare forhold for det første anses for foretaget i det land, hvorfra gerningsmanden betjener sin computer mv. og således iværksætter det strafbare forhold (jf. herved territorialprincippet).

Endvidere må handlingen i disse situationer – hvor internettet anvendes som et middel til at foretage en handling rettet mod én eller flere *bestemte* modtagere i Danmark, og hvor lovovertrædelsen fuldbyrdes her i landet – efter udvalgets opfattelse tillige anses for at have en relevant (fuldbyrdende) virkning her i landet. Udvalget forudsætter således i lighed med det, der er anført i den overvejende del af den juridiske litteratur, at dansk straffemyndighed i en sådan situation vil kunne støttes på virkningsprincippet, jf. straffelovens § 9.

Efter udvalgets opfattelse må straffelovens § 9 også udgøre grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til den situation, hvor en mail med en virus fra udlandet sendes til en bestemt modtager i udlandet, men på en sådan måde at mailen automatisk videresendes til andre mailadresser – herunder danske – på modtagerens computer mv. Det kan i den forbindelse ikke tillægges betydning, om afsenderen (gerningsmanden) manglede viden om, at mailen ville blive videresendt til bl.a. Danmark, jf. herved også ovenfor under afsnit 15.2.2.3 om udvalgets overvejelse om følger, der indtræder i Danmark, uden at dette har været tilsigtet.

Er situationen den, at en person fra en computer mv. i udlandet lægger materiale ud på internettet for derigennem at skabe kontakt til internettets brugere i den hensigt eksempelvis at skaffe sig adgang til brugernes bankoplysninger mv. for efterfølgende uberettiget at kunne overføre penge fra en bestemt brugers bankkonto til egen konto, skal dansk straffemyndighed i forhold til vedkommendes uretmæssige adgang til danske internetbrugeres bankoplysninger mv. efter udvalgets opfattelse ligeledes støttes på straffelovens § 9.

22.3.1.2. Udvalget er opmærksom på, at Brydensholt-udvalget i betænkning nr. 1377/1999 støtter dansk straffemyndighed direkte på straffelovens § 6 i den situation, hvor eksempelvis en person ved hjælp af en computer i Sverige begår indbrud i en computer i Danmark.¹ Brydensholt-udvalget synes således at lokalisere selve handlingen – og ikke blot virkningen – her til landet (foruden til Sverige), hvilket formodent-

¹ Betænkning nr. 1377/1999, s. 22.

lig har sammenhæng med, at der i det omtalte eksempel tidsmæssigt reelt er sammenfald mellem handling og virkning.

Det forekommer imidlertid rigtigst at støtte straffemyndigheden på § 9 i sådanne situationer, hvor den handlende befinder sig et andet sted end dér, hvor handlingen (også) giver sig udslag i en virkning senest samtidig med fuldbyrdelsen, jf. også afsnit 22.3.2 nedenfor om tilgængeliggørelse af ulovligt materiale.

22.3.2. Tilgængeliggørelse af ulovligt materiale (informationsforbrydelser)

22.3.2.1. Afgrænsning af problemstillingen

I de tilfælde, der er beskrevet ovenfor under afsnit 22.3.1, er computeren mv. anvendt som et middel til at foretage en handling rettet mod én eller flere bestemte modtagere i Danmark og således som en form for gerningsmandens ”forlængede arm”.

En anden situation foreligger derimod, hvor en person fra en computer mv. i udlandet gennem en hjemmeside på internettet gør tekst- eller billedmateriale mv., der er ulovligt efter dansk ret, alment tilgængeligt for andre, det vil sige lægger materialet ud på internettet (uploading), så internettets brugere (herunder brugere i Danmark) kan benytte materialet gratis eller mod betaling eksempelvis ved at downloade materialet til deres egne computere mv.

Som nærmere beskrevet ovenfor under afsnit 11.1.5 er der i den juridiske litteratur rejst tvivl om, hvorvidt grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til denne form for internetkriminalitet (informationsforbrydelser) skal støttes alene på straffelovens § 6 eller i stedet på § 6, jf. § 9, herunder hvorvidt virkningsprincippet i disse situationer i alle tilfælde kan begrunde dansk straffemyndighed. Retstilstanden på dette punkt må således anses for uafklaret.

Udvalget har på den baggrund overvejet, hvordan dansk straffemyndighed bør afgrænses i forhold til tekst- eller billedmateriale mv., der af en person fra en computer mv. i udlandet udbredes gennem internettet og derved gøres alment tilgængeligt for internetbrugere i (bl.a.) Danmark.

22.3.2.2. Straffelovens § 6 eller § 9

22.3.2.2.1. Ved udvalgets overvejelser om grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til de her omhandlede tilfælde af internetkriminalitet (informationsforbrydelser) har udvalget taget udgangspunkt i, at der ved denne form for kriminalitet er tale om virkninger (tilgængeliggørelse), der tidsmæssigt indtræder i Danmark i umiddelbar tilknytning til de handlinger, der iværksættes i udlandet, og hvormed materialet gøres alment tilgængeligt ved at blive lagt ud på internettet (udbredelse).

Hvis det fuldbyrdede strafbare forhold er knyttet til selve udbredelsen af materialet, vil virkningen (tilgængeliggørelsen) således indtræde samtidig med fuldbyrdelsen. Dette vil eksempelvis være tilfældet, hvor racistiske udtalelser fra en computer mv. i udlandet fremsættes (udbredes) gennem en hjemmeside og dermed – ved at materialet er tilgængeligt på internettet – samtidig udbredes i en videre kreds, jf. herved straffelovens § 266 b.

Spørgsmålet er nærmere ved denne form for internetkriminalitet, om den iværksættende handling i udlandet (udbredelsen) kan adskilles fra den videre tilgængeliggørelse over for internettets brugere i (bl.a.) Danmark, eller om der derimod i jurisdiktionsmæssig sammenhæng er tale om én uadskillelig handling. I forhold til sidstnævnte tilfælde kan det anføres, at dansk straffemyndighed vil kunne støttes direkte på straffelovens § 6 om territorialprincippet, idet selve handlingen som sådan (også) anses for begået på dansk territorium.

Heroverfor kan det anføres, at den handlende befinder sig i udlandet og dermed et andet sted end dér, hvor den iværksættende handling (udbredelsen) giver sig udslag i en virkning (tilgængelighed) i bl.a. Danmark. Det taler for også i forhold til informationsforbrydelser at tage udgangspunkt i straffelovens § 9 som grundlag for dansk straffemyndighed.²

Det bemærkes i øvrigt, at afgørelsen af, om der i det konkrete tilfælde er foretaget de fornødne fuldbyrdende handlinger (herunder eksempelvis om der foreligger ”udbredelse”, ”fremsættelse” eller ”offentliggørelse” mv.), afhænger af en fortolkning af den

² Som anført nedenfor under afsnit 22.3.3 vil dansk straffemyndighed efter omstændighederne også kunne støttes på andet grundlag, eksempelvis i de tilfælde, hvor Danmark konventionsmæssigt er forpligtet til at have straffemyndighed (straffelovens § 8, nr. 5).

enkelte straffebestemmelse. I denne fortolkning vil endvidere indgå, om eksempelvis en videre udbredelse (tilgængeliggørelse) udgør en relevant virkning i forhold til § 9.

22.3.2.2.2. Ved spørgsmålet om dansk straffemyndighed i forhold til informationsforbrydelser begået gennem internettet finder udvalget det ikke afgørende, hvor den server, der rent teknisk indeholder hjemmesiden, befinder sig. Den teknologiske udvikling i de senere år har medført, at en host, der stiller serverplads på internettet til rådighed for andre personers hjemmesider, kan betjene sig af en server, som kan være placeret i et hvilket som helst land. Det synes derfor at være noget tilfældighedspræget, hvis man i nærværende sammenhæng skulle lægge afgørende vægt på serverens placering, idet dette ofte vil være helt uden sammenhæng med, hvor det pågældende materiale på internettet reelt får eller tilsigtes af få virkning.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at dansk straffemyndighed efter § 6 og § 9 ikke på forhånd bør være udelukket i den situation, hvor eksempelvis en person fra en computer i Tyskland lægger børnepornografisk materiale ud på internettet gennem en hjemmeside hos en host, der betjener sig af en server placeret i Indien eller i et tredje land. Omvendt vil det efter udvalgets opfattelse ikke i sig selv være tilstrækkeligt for at skabe dansk straffemyndighed efter § 6 og § 9, at serveren er placeret her i landet, jf. nærmere nedenfor.

22.3.2.3. Nærmere om rækkevidden af virkningsprincippet

Dansk straffemyndighed i forhold til tilgængeliggørelse fra udlandet af tekst- eller billedmateriale mv., der er ulovligt efter danske materielle straffebestemmelser (eksempelvis racistisk materiale, jf. straffelovens § 266 b), vil efter et virkningsprincip være betinget af, at strafbarheden af gerningsmandens handling i udlandet afhænger af eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet følge her i landet, hvorved handlingen får (eller tilsigtes at få) virkning her i landet, jf. herved straffelovens § 9.

Udvalget er opmærksom på, at der – når dansk straffemyndighed i forhold til informationsforbrydelser begået fra udlandet gennem internettet støttes på virkningsprincippet – i yderste konsekvens vil kunne argumenteres for, at udbredelsen af ulovligt tekst- eller billedmateriale mv. på internettet har virkning i alle de lande, hvorfra der er adgang til materialet (og hvor materialet derved er alment tilgængeligt), og at der dermed i medfør af virkningsprincippet er straffemyndighed i samtlige modtagerlande.

En sådan fortolkning af virkningsprincippet synes umiddelbart at kunne give grundlag for dansk straffemyndighed i alle tilfælde, hvor det i Danmark er muligt gennem internettet at modtage materiale, der efter dansk ret er ulovligt. Endvidere vil en tilsvarende udstrækning af andre landes straffemyndighed omvendt kunne betyde, at en person, der eksempelvis fra Danmark uploader materiale, der er lovligt her i landet, ville risikere straf i udlandet for handlinger foretaget gennem internettet, selv om den pågældende person ikke havde begået noget strafbart efter dansk ret.

Udvalget finder, at en så vidtgående straffemyndighed ville indebære, at personer, der udbreder materiale på internettet, forinden skulle sikre sig, at materialet er lovligt efter lovgivningen i alle de lande, hvor materialet vil være alment tilgængeligt for internettets brugere. Det giver imidlertid ikke mening at stille et sådant uopfyldeligt krav til brugerne, hvis man ønsker et globalt internet.

Udvalget finder på den baggrund, at der med henblik på ikke i denne sammenhæng at give straffelovens bestemmelse om virkningsprincippet en nærmest ubegrænset rækkevidde må anlægges en forståelse af bestemmelsen, hvorefter materialet på grund af sproglige eller andre forhold skal kunne anses for at have særlig relation til (bl.a.) Danmark, herunder særlige grupper i Danmark.

For så vidt angår udvalgets overvejelser om lovregulering af de her omhandlede spørgsmål henvises til afsnit 22.4 nedenfor.

22.3.3. Straffemyndighed på andet grundlag

Som anført ovenfor under afsnit 11.2 vil dansk straffemyndighed i en række tilfælde kunne følge af straffelovens § 7 og § 8, hvor lovovertrædelsen foretaget gennem internettet ikke kan lokaliseres til Danmark, men derimod til udlandet. Udvalget finder, at det i disse tilfælde også fremover efter omstændighederne bør være muligt at støtte dansk straffemyndighed på de nævnte bestemmelser.

Som videre anført ovenfor under afsnit 11.2 skal der i forhold til straffelovens § 7 og § 8 foretages en lokalisering af de pågældende handlinger, herunder bl.a. med henblik på at kunne efterprøve kravet om dobbelt strafbarhed i forhold til § 7, stk. 1, nr. 2, og § 8, nr. 6 (og forslaget til udvidelsen § 8, nr. 3, om det passive personalprincip, jf. herom ovenfor afsnit 17.3).

Denne lokalisering af en handling og dennes virkning til bestemte lande uden for Danmark må efter udvalgets opfattelse afgøres ud fra samme principper, som gælder i forhold til lokalisering til Danmark, jf. herom ovenfor under afsnit 22.2.

Anvendelsen af straffelovens § 7 og § 8 i forhold til strafbare handlinger foretaget gennem internettet adskiller sig efter udvalgets opfattelse i øvrigt ikke fra anvendelsen af de pågældende bestemmelser i forhold til andre strafbare handlinger, jf. i øvrigt ovenfor kapitel 16 og 17 om udvalgets overvejelser om § 7 og § 8.

22.3.4. Danmark som ”transitland”

Udvalget har i forbindelse med ovenstående spørgsmål om lokalisering af kriminalitet begået gennem internettet overvejet betydningen af, at strafbare handlinger, der begås fra en computer, mobiltelefon, PDA’er eller anden brugerterminal i udlandet, og som er målrettet mod en bestemt modtager i et andet land uden for Danmark, alligevel – i kraft af internettets tekniske indretning – vil kunne have berøring med Danmark.

Der tænkes her på den situation, at eksempelvis en tysk statsborger fra sin computer i Tyskland sender en mail med et virusangreb til en svensk virksomheds mailpostkasse i Sverige, men hvor mailen – teknisk – bliver sendt frem gennem Danmark.

Efter udvalgets opfattelse bør sådanne handlinger imidlertid ikke lokaliseres her til landet, når Danmark alene fungerer som rent dataoverførende mellemlid. Dette svarer til de tilfælde, hvor trusler fremsat gennem telefon af en person i Sverige over for en person i Tyskland ikke henføres her til landet, blot fordi samtalen finder sted gennem et telefonkabel, der (bl.a.) ligger på dansk territorium.

22.4. Behov for særlige lovbestemmelser?

Udvalget har i lyset af sine overvejelser om mulighederne for efter de gældende bestemmelser om dansk straffemyndighed at rejse straffesag vedrørende strafbare handlinger foretaget gennem internettet nærmere drøftet behovet for særregler om dansk straffemyndighed i forhold til strafbare handlinger foretaget gennem internettet.

Udvalget har ikke kunnet pege på tilfælde, hvor selve det forhold, at den strafbare handling er begået gennem internettet, i sig selv fører til begrænsninger i dansk straffemyndighed. Udvalget har således ikke kunnet identificere tilfælde, hvor en strafbar handling begået gennem internettet ikke ville være omfattet af dansk straffemyndighed

efter straffelovens §§ 6-9, men hvor det ville være hensigtsmæssigt at have dansk straffemyndighed.

Der ses heller ikke i den juridiske litteratur eller retspraksis at være peget på sådanne konkrete tilfælde. I litteraturen har drøftelserne om straffemyndighed i forhold til kriminalitet begået gennem internettet tværtimod været koncentreret om tilfælde, hvor de danske jurisdiktionsbestemmelser synes for vidtgående, jf. nærmere ovenfor under afsnit 11.1.5.

Som anført ovenfor under afsnit 22.3.2.3. finder udvalget, at der – med henblik på ikke at give straffelovens bestemmelse om virkningsprincippet en nærmest ubegrænset rækkevidde i forhold til informationsforbrydelser begået gennem internettet – må anlægges en forståelse af bestemmelsen, hvorefter materialet på grund af sproglige eller andre forhold skal kunne anses for at have særlig relation til Danmark.

Som det fremgår af ovenstående, knytter der sig imidlertid en vis usikkerhed til rækkevidden af straffelovens § 9 i forhold til lovovertrædelser begået gennem internettet. Udvalget foreslår på den baggrund at denne usikkerhed afklares ved at medtage en udtrykkelig bestemmelse herom i straffeloven.

Udvalget har ikke herudover fundet grundlag for at foreslå særregler vedrørende straffemyndighed i forhold til sager om strafbare forhold foretaget gennem internettet.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 2).

Kapitel 23. Overvejelser om juridiske personer

23.1. Indledende bemærkninger

23.1.1. Som anført ovenfor i kapitel 12 skal spørgsmålet om dansk straffemyndighed i forhold til juridiske personer (selskaber mv.) efter gældende ret afgøres efter de samme regler, som gælder for straffemyndighed i forhold til fysiske personer, jf. straffelovens §§ 6-9 og gennemgangen af dette regelsæt i kapitel 4-6 ovenfor samt udvalgets overvejelser om regelsættet og forslag til ændringer ovenfor i kapitel 15-17.

Grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til selskaber mv. afhænger således som udgangspunkt af, hvor den handling eller undladelse (herunder anonyme/kumulerede fejl), der udløser selskabsansvaret, skal *lokaliseres* (fastlæggelse af gerningsstedet).

Som omtalt ovenfor i kapitel 12 er der imidlertid i forhold til selskaber mv. knyttet en vis usikkerhed til spørgsmålet om den nærmere lokalisering af gerningsstedet for den ansvarsudløsende handling mv.

Således vil der i de situationer, hvor den handling mv., der udløser selskabsansvaret, er foretaget i et andet land end det, hvor den juridiske person har hjemsted, kunne rejses spørgsmål om – i forhold til den juridiske person – at lokalisere lovovertrædelsen *både* til det land, hvor handlingen mv. faktisk er foretaget (handlingslandet),¹ og til det land, hvor selskabet har hjemsted (hjemstedslandet). Der vil endvidere som anført alternativt kunne rejses spørgsmål om – i forhold til den juridiske person – alene at anse *enten* handlingslandet *eller* hjemstedslandet som eneste gerningsland.

23.1.2. I trykt retspraksis er det fastslået, at en handling, som fuldbyrdes af en ansat i et andet land end det land, hvor selskabet har hjemsted, også i forhold til selskabet kan lokaliseres til det land, hvor den ansatte foretager handlingen, jf. U 1987.705 V refereret ovenfor under afsnit 12.3. Trykt retspraksis på området angår objektivt driftsherresansvar, hvor der ikke beviseligt har foreligget tilregneligt forhold, der kunne lokaliseres til selskabets (arbejdsgiverens) hjemsted.

¹ Eventuelt tillige til det land, hvor handlingen mv. giver sig udslag i en relevant følge (virkningslandet), jf. i øvrigt om virkningsprincippet ovenfor under afsnit 4.2 (gældende ret) og afsnit 15.2 (udvalgets overvejelser).

Der ses derimod ingen trykte domme om dansk straffemyndighed i forhold til en juridisk person i den situation, hvor den ansvarsudløsende handling – eller undladelse – har ført til et fuldbyrdet gerningsindhold i et andet land end hjemstedslandet, men hvor handlingen mv. *også* (eller kun) er blevet lokaliseret til den juridiske persons hjemsted, eksempelvis som følge af at der på dette sted er sket anonyme/kumulerede fejl eller egentlige ledelsesfejl i form af manglende instruktion mv.

På baggrund af den usikkerhed, der således gør sig gældende på dette område, har udvalget nærmere overvejet grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til juridiske personer, herunder spørgsmålet om lokalisering af de handlinger mv., der kan udløse et selskabsansvar (nedenfor under afsnit 23.2).

Som led i sine overvejelser har udvalget drøftet, om der er behov for at foreslå særlige bestemmelser for dansk straffemyndighed i forhold til juridiske personer (nedenfor under afsnit 23.3).

23.1.3. Udvalgets overvejelser i det følgende angår grundlaget for at retsforfølge en juridisk person som sådan ved danske domstole. Jurisdiktionsgrundlaget i forhold til (en sideløbende) retsforfølgning her i landet med henblik på (også) at pålægge den ansatte mv. strafansvar for den handling, som udløser selskabsansvaret, omtales kun undtagelsesvis, idet der i øvrigt henvises til kapitel 15-22 ovenfor.

Det tilføjes, at nedenstående bemærkninger om grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til juridiske personer også tager sigte på den situation, hvor et selskabs strafansvar ikke skyldes selskabets tilregnelige fejl, men alene følger af regler om objektivt strafansvar. Det bemærkes i den forbindelse, at det i den juridiske litteratur er omdiskuteret, om et selskabsansvar (jf. straffelovens 5. kapitel) kan kombineres med et objektivt (individual-)ansvar og således medføre et objektivt selskabsansvar, uafhængigt af om lovovertrædelsen kan tilregnes en eller flere til selskabet knyttede personer eller selskabet som sådant.²

² Der henvises til Kommenteret straffelov, Almindelig del, 8. udgave (2005), s. 248, med yderligere henvisninger. Spørgsmålet vil ikke blive forfulgt nærmere her.

23.2. Lokalisering af lovovertrædelser i forhold til juridiske personer

23.2.1. Afgrænsning af problemstillingen

For så vidt angår spørgsmålet om lokaliseringen af de handlinger og undladelser (herunder anonyme og kumulerede fejl), der kan udløse et selskabsansvar, har udvalget i sine overvejelser nærmere drøftet de situationer, hvor de pågældende handlinger mv. er foretaget i et andet land end det, hvor selskabet har hjemsted,³ og hvor ét af landene er Danmark.

Som nærmere beskrevet ovenfor under afsnit 12.5.2 om sådanne tilfælde, hvor lovovertrædelsen har tilknytning til både udlandet og Danmark, tænkes der herved for det første på de situationer, hvor en juridisk person har hjemsted i udlandet, men hvor en ansvarsudløsende handling er foretaget i Danmark. Der tænkes endvidere på de omvendte situationer, hvor en juridisk person har hjemsted her i landet, men hvor handlingen er foretaget i udlandet.

Den tilfældegruppe, hvor en lovovertrædelse (alene) er foretaget i det land, hvor selskabet har hjemsted (jf. nærmere herom ovenfor under afsnit 12.5.3) – og hvor handlingsland og hjemstedsland således er sammenfaldende – rejser ikke særlige jurisdiktionsspørgsmål, der adskiller sig fra spørgsmålet om dansk straffemyndighed i forhold til fysiske personer. Tilfældegruppen vil derfor ikke blive omtalt nærmere nedenfor.

Afsnit 23.2.2-23.2.4 nedenfor angår alene lokalisering af *handling*, mens lokalisering af *undladelser* behandles nedenfor under afsnit 23.2.5.

23.2.2. Lokalisering til både handlingsland og hjemstedsland?

23.2.2.1. Som nærmere beskrevet ovenfor under afsnit 12.5.2 må det antages, at den handling, der udløser et strafansvar for en juridisk person, som udgangspunkt skal lokaliseres til det sted, hvor handlingen faktisk foretages (handlingslandet), således at lovovertrædelsen i jurisdiktionsmæssig sammenhæng i forhold til den juridiske person (ligesom i forhold til den ansatte mv.) anses for begået dér.

³ Fastlæggelse af en juridisk persons hjemsted må som anført ovenfor under afsnit 12.5.2 (note 4) ske på grundlag af de selskabsretlige regler herom.

Som anført sammesteds kan der imidlertid rejses spørgsmål ved, om lovovertrædelsen – i forhold til den juridiske person – *tillige* skal lokaliseres til det land, hvor den juridiske person har hjemsted (hjemstedslandet som obligatorisk gerningsland).

Til støtte herfor kan det anføres, at enhver handling, der foretages af et selskabs ansatte (og andre personer knyttet til selskabet) – og som hverken er helt private eller udgør helt abnorme skridt – foretages på vegne af selskabet og (i almindelighed) i selskabets interesse. Den ansatte mv. handler således ud fra en udtrykkelig eller stiltiende bemyndigelse, der kan føres tilbage til selskabets ansvarlige organer i hjemstedslandet. Det kunne derfor anføres, at handlingerne (i forhold til selskabet) bør kunne lokaliseres til hjemstedslandet, uanset at den ansvarsudløsende handling ikke har anden tilknytning til dette land, end at handlingen er begået inden for rammerne af en juridisk person med hjemsted netop dér. De ulovlige handlinger vil endvidere ofte være til gavn for selskabet og eventuelt have en mere konkret virkning i hjemstedslandet eksempelvis i form af en økonomisk gevinst for selskabet.

Heroverfor kan det anføres, at det forekommer vidtgående at udstrække stedet for den faktiske handling foretaget af en ansat mv. i ét land til selskabets hjemsted i et andet land, hvis den pågældende handling ingen reel tilknytning har til hjemstedslandet ud over, at der er tale om en handling udført af en ansat mv. inden for den juridiske persons virksomhed.

23.2.2.2. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at en lovovertrædelse, som udløser et selskabsansvar, og som fuldbyrdes af en ansat mv. i et andet land end det land, hvor den juridiske person har hjemsted, kun bør lokaliseres til hjemstedslandet, hvis det eller de forhold, der danner grundlag for et strafansvar, helt eller delvis kan henføres til den juridiske persons hjemsted.

Det sidste vil bl.a. være tilfældet, hvis der på hjemstedet er sket fejl fra ledelsens side, eksempelvis i form af manglende instruktion om udfyldning af køre- og hviletidsskemaer eller om brug af sikkerhedsudstyr. Der ville også kunne være tale om, at ledelsen fra hjemstedet har udstedt en ordre til en ansat om eksempelvis at benytte bestikkelse over for en embedsmand for at opnå en kontrakt om køb af selskabets produkter.

Det forekommer også rigtigst – i forhold til selskabet – at henføre en strafbar handling til selskabets hjemsted, hvis grundlaget for selskabets strafansvar er anonyme og/eller kumulerede fejl, der – i hvert fald til dels – er foretaget i hjemstedslandet.

I de nævnte tilfælde kan det anføres, at hjemstedslandet reelt er (et yderligere) handlingsland.

23.2.3. Kun lokalisering til hjemstedslandet?

Udvalget har i tilknytning til ovenstående overvejet en regel, hvorefter en ansvarsudløsende handling mv. i de situationer, hvor handlingen *kan* lokaliseres til hjemstedslandet, *kun* skal lokaliseres til hjemstedslandet (hjemstedslandet som eksklusivt gerningsland).

En fordel ved en sådan regel kunne umiddelbart være, at der herved ville gælde en forholdsvis enkel regel for lokalisering af handlinger, der udløser selskabsansvar, og dermed for afgrænsningen af grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til juridiske personer. Samtidig ville en sådan regel understrege, at der er tale om et selvstændigt strafansvar, der pålægges selskabet som sådant. Reglen ville også medvirke til at fremhæve, at selskabsansvaret og den ansattes personlige ansvar (og derfor også jurisdiktionsgrundlaget) principielt må vurderes hver for sig, og at der i sager om selskabsansvar altid er anledning til at overveje, om der bør rejses sag mod både selskab og den ansatte, jf. i øvrigt herom Rigsadvokatens Meddelelse nr. 5/1999 om valg af ansvarssubjekt i sager om virksomhedsansvar.

Udvalget kan ikke gå ind for en sådan regel, idet danske myndigheder i givet fald efter omstændighederne ville være afskåret fra på grundlag af straffelovens § 6 (og § 9) at retsforfølge et selskab med hjemsted i udlandet for ulovlige handlinger, som *faktisk* er begået her i landet (eller har virkning her).

23.2.4. Kun lokalisering til handlingslandet?

Tilsvarende indvending som anført ovenfor under afsnit 23.2.3 kan anføres for så vidt angår en modsatrettet regel, hvorefter en ansvarsudløsende handling i alle situationer *kun* bør lokaliseres til det land, hvor den fuldbyrdende handling faktisk foretages, og hvor lovovertrædelsen således umiddelbart manifesterer sig (handlingslandet som eksklusivt gerningsland).

Udvalget kan således heller ikke gå ind for en sådan regel, idet den efter omstændighederne ville afskære dansk straffemyndighed over for et selskab med hjemsted i Danmark, selv om der påviseligt er begået ledelsesfejl mv. her i landet, jf. herved det an-

førte i Straffelovrådets betænkning nr. 1289/1995, side 187 (citeret ovenfor under afsnit 12.2).

23.2.5. Særligt om undladelser

Som anført ovenfor under afsnit 12.5.2.3 antages det, at undladelser (tilsidesættelse af handlepligter) i forhold til juridiske personer – ligesom i forhold til fysiske personer, jf. ovenfor under afsnit 4.3 – kan lokaliseres til det sted, hvor den påbudte handling skulle have fundet sted.

Som videre anført er det forbundet med en vis usikkerhed, om undladelser også kan lokaliseres til den juridiske persons hjemsted (på samme måde som undladelser i forhold til fysiske personer kan lokaliseres til det sted, hvor den forpligtede opholdt sig på det tidspunkt, hvor handlepligten skulle opfyldes).

Efter udvalgets opfattelse er der på dette punkt imidlertid ikke grundlag for at behandle juridiske personer anderledes end fysiske personer.

Udvalget finder således, at undladelsesforbrydelser også i forhold til juridiske personer bør lokaliseres *både* til det sted, hvor den påbudte handling skulle have fundet sted, *og* til det sted, hvor den, som handlepligten påhvilede, opholdt sig på det tidspunkt, hvor handlepligten skulle opfyldes. I sidstnævnte tilfælde bliver spørgsmålet om lokalisering af undladelser i forhold til juridiske personer et spørgsmål om, hvem handlepligten påhvilede på vegne af selskabet.

Påhvilede handlepligten således en bestemt ansat, vil undladelsen efter det anførte kunne lokaliseres til vedkommende ansattes opholdssted på tidspunktet, hvor handlepligten skulle have været opfyldt (selv om opholdstedet måtte være et andet sted end, hvor handlepligten skulle have været opfyldt).

Hvis handlepligten ikke kan henføres til nogen ansat, men derimod må tilregnes den juridiske person som sådan, bør undladelsen efter udvalgets opfattelse kunne lokaliseres til selskabets hjemsted (ud over til det sted, hvor den påbudte handling skulle have fundet sted, jf. ovenfor).

Det tilføjes, at undladelsesforbrydelser efter udvalgets opfattelse i øvrigt også i forhold til juridiske personer bør kunne lokaliseres til det sted, hvor undladelsen af at opfylde handlepligten får en (relevant) virkning.

23.2.6. Sammenfatning

23.2.6.1. Sammenfattende er det udvalgets opfattelse, at *handlinger* (herunder anonyme og kumulerede fejl), der kan udløse et selskabsansvar, bør lokaliseres til det sted, hvor handlingen faktisk foretages eller får en jurisdiktionsmæssig relevant virkning. Den ansvarsudløsende handling bør endvidere lokaliseres til det sted, hvor den juridiske person har hjemsted, hvis det forhold, der danner grundlag for et selskabsansvar, helt eller delvist kan henføres til den juridiske persons hjemsted (hvorved hjemstedslandet reelt blot er (et yderligere) handlingsland).

For så vidt angår *undladelser* bør de lokaliseres både til det sted, hvor den påbudte handling skulle have fundet sted, og til det sted, hvor den, som handlepligten påhvilede på vegne af selskabet, opholdt sig på det tidspunkt, hvor handlepligten skulle opfyldes. Hvis handlepligten ikke kan henføres til nogen ansat, men derimod må tilregnes den juridiske person som sådan, bør undladelsen kunne lokaliseres til selskabets hjemsted. Endvidere bør undladelser også kunne lokaliseres til det sted, hvor tilsidesættelsen af handlepligten får en (relevant) virkning.

23.2.6.2. Grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til en juridisk person vil herefter for så vidt angår *handlinger* skulle søges i § 6 og § 9, i de tilfælde, hvor Danmark er handlingsland/virkningsland.⁴

Er Danmark derimod alene hjemstedsland (idet det eller de forhold, der danner grundlag for strafansvaret, ikke kan henføres til selskabets hjemsted i form af ledelsesfejl mv.), vil dansk straffemyndighed skulle støttes på straffelovens § 7 eller § 8 (smh. eksempelvis den under afsnit 12.3 nævnte afgørelse i U 1995.9 H om straffemyndighed efter straffelovens § 8, nr. 2, i forhold til overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne under kørsel i Holland).

I de tilfælde, hvor Danmark hverken er handlingsland/virkningsland eller hjemstedsland, vil retsforfølgning her i landet som udgangspunkt alene kunne ske på grundlag af straffelovens § 8. Straffelovens § 7 vil ikke kunne anvendes i forhold til en juridisk person, der har hjemsted uden for Danmark.

⁴ Det er uden betydning, om Danmark samtidig er hjemstedsland. Hvis Danmark *ikke* samtidig er hjemstedsland, kan der imidlertid opstå spørgsmål om mulighederne for i praksis at gennemføre en retssag mod den juridiske person ved danske domstole. Disse processuelle spørgsmål falder uden for udvalgets kommissorium og behandles ikke nærmere her.

I forhold til *undladelser* vil dansk straffemyndighed skulle støttes på straffelovens § 6, jf. § 9, a) hvis den påbudte handling skulle have fundet sted i Danmark, b) hvis den, som handlepligten påhvilede på vegne af selskabet, opholdt sig her i landet på tidspunktet, hvor handlepligten skulle have været opfyldt, eller c) hvis Danmark er hjemstedsland, og handlepligten ikke kan henføres til nogen ansat, men derimod må tilregnes den juridiske person som sådan.

Endvidere vil dansk straffemyndighed skulle støttes på straffelovens § 6, jf. § 9, hvis tilsidesættelse af en handlepligt får en (relevant) virkning her i landet.

I andre tilfælde vil retsforfølgning her i landet som udgangspunkt alene kunne ske på grundlag af straffelovens § 7 eller § 8.

23.2.6.3. Hvis således eksempelvis direktøren i et selskab med hovedkontor (hjemsted) i Danmark her fra landet pålægger selskabets sælgere at benytte sig af bestikkelse over for embedsmænd for at opnå kontrakter om køb af selskabets produkter, og en ansat derpå bestikker en embedsmand i udlandet, vil lovovertrædelsen (straffelovens § 122) – såvel i forhold til direktøren og sælgeren som i forhold til selskabet – for det første kunne lokaliseres til det pågældende land uden for Danmark (handlingslandet).

Endvidere vil lovovertrædelsen i forhold til selskabet (og direktøren) tillige kunne lokaliseres til Danmark, som følge af at direktørens pålæg er meddelt her fra landet. I en sådan situation vil selskabet (og direktøren) dermed kunne retsforfølges her i landet på grundlag af straffelovens § 6. Det ændrer ikke herved, at der eventuelt ikke måtte være dansk straffemyndighed i forhold til sælgeren.

Hvis direktøren derimod meddeler sælgerne pålægget, mens direktøren eksempelvis opholder sig på sin bopæl i Sverige, vil lovovertrædelsen som udgangspunkt ikke kunne lokaliseres til Danmark (hjemstedslandet), men alene til Sverige og til det land, hvor en sælger konkret foretager bestikkelse. Grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til selskabet vil således i dette tilfælde skulle søges i straffelovens § 7 og § 8 (ligesom i forhold til direktøren og sælgeren).

Direktørens (og den ansattes) lovovertrædelse i udlandet vil dog kunne lokaliseres til Danmark, hvis den ansvarsudløsende handling mv. har eller tilsigtes at have virkning for selskabet eller andre her i landet, jf. herved straffelovens § 9. Lovovertrædelsen bør endvidere – i forhold til selskabet – kunne lokaliseres til Danmark i de tilfælde, hvor

eksempelvis en direktørs ordre om at foretage en ulovlig handling er meddelt fra udlandet, men hvor beslutningen herom reelt er forberedt på selskabets hjemsted i Danmark.

23.3. Behov for særlige lovbestemmelser?

Som led i overvejelserne om grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til juridiske personer har udvalget nærmere drøftet, om der er behov for særlige bestemmelser på dette område. Udvalget har i den forbindelse drøftet, om der bør ske en lovregulering af spørgsmålet om lokalisering af handlinger mv., som kan udløse et strafansvar for juridiske personer (afsnit 23.3.1). Udvalget har endvidere drøftet, om der bør ske en tilpasning af kravet om dobbelt strafbarhed i forhold til juridiske personer i de tilfælde, hvor dansk straffemyndighed er betinget af et sådant krav (afsnit 23.3.2).

23.3.1. Lokalisering

23.3.1.1. Det anførte ovenfor under afsnit 23.2 om grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til juridiske personer må formentlig antages at være i overensstemmelse med gældende ret. Som anført ovenfor under afsnit 23.1 er retstilstanden på dette område imidlertid forbundet med en vis usikkerhed, herunder særligt for så vidt angår muligheden for på grundlag af virkningsprincippet at retsforfølge juridiske personer for strafbare undladelser.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om der bør indsættes en bestemmelse om lokalisering af lovovertrædelser i forhold til juridiske personer.

23.3.1.2. Som anført ovenfor under afsnit 15.3 foreslår udvalget en udtrykkelig bestemmelse om lokalisering af strafbare *handlinger* i forhold til anvendelsen af straffelovens jurisdiktionsbestemmelser. Udvalget foreslår, at det i tilknytning hertil udtrykkelig fastslås i loven, at handlinger i forhold til juridiske personer skal anses for foretaget, hvor den eller de handlinger, som medfører ansvar for den juridiske person, er foretaget.

Som videre anført sammesteds har udvalget ikke fundet tilstrækkelig grundlag for at foreslå en generel bestemmelse om lokalisering af *undladelser*.

Udvalgets *flertal* (samtlige medlemmer med undtagelse af Gorm Toftegaard Nielsen og Jakob Lund Poulsen) finder heller ikke, at der er et behov for en sådan bestemmelse

særligt for så vidt angår lokalisering af undladelser i forhold til juridiske personer. Flertallet er på den baggrund afstået fra at stille forslag herom. En sådan særregel ville efter flertallets opfattelse i øvrigt indebære et brud med det almindelige princip om, at straffelovens bestemmelser om ”handling” som udgangspunkt antages også at omfatte undladelser uden en udtrykkelig angivelse heraf i lovens ordlyd.

Udvalgets *mindretal* (Gorm Toftegaard Nielsen og Jakob Lund Poulsen) finder som flertallet, at det er en fordel, at den foreslåede bestemmelse om lokalisering af handlinger præciserer gerningsstedet for handlinger, som medfører straf for juridiske personer.

Mindretallet finder imidlertid, at det tilsvarende spørgsmål om et selskabs undladelser er både praktisk relevant og vanskeligere at besvare. Mindretallet foreslår en enkel regel til løsning af dette problem: Der er gerningssted, der hvor handlingen (eksempelvis et byggearbejde), skulle være udført eller derfra, hvor arbejdet skulle være iværksat (det vil sige selskabets hjemsted). Det bør efter mindretallets opfattelse ikke påhvile politi og anklagemyndighed at bevise, hvem der på selskabets vegne var nærmest til at opfylde pligten, og hvor denne person befandt sig, da handlefristen udløb, eller rettere på det sidste tidspunkt, hvor han kunne nå at iværksætte arbejdet. En sådan bevisførelse savner efter mindretallets opfattelse mening.

Betingelsen for at anvende hjemstedet som gerningssted er dog, at det i den enkelte sag kan påvises, at der burde være handlet fra selskabets ledelse, og dermed fra dets hjemsted, uden at det skal bevises, hvor de enkelte medlemmer af selskabets ledelse befandt sig.

Der henvises til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 2).

23.3.2. Dobbelt strafbarhed

23.3.2.1. Dansk straffemyndighed i forhold til en handling mv., der er foretaget i udlandet, forudsætter i visse tilfælde, at handlingen mv. også er strafbar efter lovgivningen i det pågældende udland.

Som nærmere beskrevet ovenfor under afsnit 5.1.1.4 bygger dobbelt strafbarhedskravet efter straffelovens forarbejder⁵ på den opfattelse, at statens interesse i at kræve, at

⁵ Gengivet ovenfor under afsnit 5.1.1.1.

danske statsborgere og herboende personer overholder danske straffebestemmelser i udlandet, generelt – med undtagelse af visse tilfælde, der er reguleret i straffelovens § 8 – kun foreligger, som følge af at den danske stat som udgangspunkt ikke udleverer sine egne statsborgere til strafforfølgning i udlandet, og derfor bl.a. af hensyn til den fremmede stat må påtage sig selv at straffe for visse handlinger begået i udlandet. Dette hensyn rækker imidlertid ifølge denne opfattelse ikke længere end til, at dansk straffemyndighed bør omfatte handlinger, som også er strafbare i det land, hvor de er begået.

Hertil kommer som anført det generelle forhold, at kravet om dobbelt strafbarhed er båret af et grundlæggende princip om forudsigelighed/indretningssynspunkter – en person bør i almindelighed kunne regne med, at vedkommende ikke senere kan blive retsforfulgt, hvis der er handlet i overensstemmelse med den lovgivning, der gælder i det land, hvor handlingen er foretaget.

23.3.2.2. For så vidt angår retsforfølgning af juridiske personer er kravet om dobbelt strafbarhed relevant, når dansk straffemyndighed støttes på straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2. Dobbelt strafbarhedskravet vil endvidere være relevant efter den foreslåede udvidelse af området for dansk straffemyndighed på grundlag af det passive personprincip, jf. herom ovenfor under afsnit 17.3.2.3.

Som anført ovenfor under afsnit 12.5.4.4 indebærer kravet om dobbelt strafbarhed, at strafansvar her i landet forudsætter, at alle betingelser for at straffe den konkrete handling i udlandet er opfyldt, herunder den pågældende udenlandske lovgivnings krav til (graden af) tilregnelser, forældelse mv. Som videre anført antages dobbelt strafbarhedskravet herudover at indebære, at retsforfølgning her i landet af en juridisk person er betinget af, at lovgivningen i det pågældende land uden for Danmark også hjemler strafansvar for juridiske personer.

23.3.2.3. Udvalget har drøftet, om retsforfølgning her i landet af en juridisk person for handlinger mv. foretaget i udlandet – når dansk straffemyndighed er betinget af dobbelt strafbarhed – fremover bør kunne ske, selv om lovgivningen i det pågældende land uden for Danmark ikke hjemler strafansvar for juridiske personer.

Til støtte herfor kan det anføres, at hvis kravet om dobbelt strafbarhed i øvrigt – når bortses fra reglerne om selskabsansvar – er opfyldt, kan det tages som udtryk for, at en handling af den omhandlede karakter også anses for strafværdig i det land, hvor hand-

lingen er foretaget. Det kan herved anføres, at dobbelt strafbarhedskravet netop er udtryk for et grundlæggende princip om, at handlingen som sådan skal være strafværdig (også) efter lovgivning på gerningsstedet.

Det kan videre anføres, at det ikke i sig selv har betydning ved vurderingen af strafværdigheden af en handling, at strafansvar efter det pågældende lands lovgivning alene kan pålægges fysiske personer (eksempelvis en ansat), men ikke juridiske personer. Handlingen bliver således ikke mere acceptabel af, at juridiske personer ikke anerkendes som ansvarssubjekter.

Når en konkret handling som sådan er strafværdig (og strafbar i forhold til fysiske personer) i både Danmark og det pågældende udland, kan det herudover anføres, at en juridisk person ikke kan have en berettiget forventning om, at handlinger af den omhandlede karakter anses for lovlige i det pågældende land. Der er dermed intet anerkendelsesværdigt hensyn at tage til den juridiske person med hensyn til forudsigelighed/indretningssynspunkter.

Hertil kommer, at et hovedsigte med reglerne om strafansvar for juridiske personer er at sikre en mere tilfredsstillende ansvarsplacering end den, der ville følge af reglerne om individualansvar. Med selskabsansvaret fastslås det således, at det er den juridiske person som sådan, der har overtrådt loven. Hvis det imidlertid som følge af dobbelt strafbarhedskravet ikke vil være muligt at pålægge den juridiske person strafansvar, alene af den grund at denne ansvarsform ikke kendes i gerningslandet, hvor handlingen i øvrigt er strafbar, vil det kunne føre til, at strafansvaret i højere grad måtte rettes mod den ansatte mv., der har foretaget handlingen.

Det kan herudover anføres, at lovgivningen i lande, der ikke anerkender strafansvar for juridiske personer, formentlig i mange tilfælde alligevel giver mulighed for at pålægge juridiske personer sanktioner af økonomisk karakter eller i form af eksempelvis tilbagekaldelse af tilladelser, hvis den juridiske person er ansvarlig for, at lovgivningen er overtrådt. Uanset at sådanne sanktioner efter det pågældende lands lovgivning anses for ikke-strafferetlige, kan sanktionerne have et sådant pønalt indhold, at de opfattes som sanktioner af strafferetlig eller tilnærmelsesvis strafferetlig karakter.

Det kan således anføres, at kravet om dobbelt strafbarhed i realiteten er opfyldt, når den pågældende udenlandske lovgivning indeholder regler om sådanne sanktioner,

uanset at det pågældende land formelt ikke anerkender et strafansvar for juridisk personer.

23.3.2.4. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at ovennævnte hensyn bag dobbelt strafbarhedskravet ikke i sig selv kan begrunde, at retsforfølgning her i landet af en juridisk person for handlinger mv. foretaget i udlandet bør være udelukket, alene af den grund at lovgivningen i det pågældende land uden for Danmark ikke hjemler strafansvar for juridiske personer.

Udvalget foreslår, at kravet om dobbelt strafbarhed udformes i overensstemmelse hermed. Det er herved forudsat, at dobbelt strafbarhedskravet i øvrigt (fortsat) skal være opfyldt (krav til tilregnelser, forældelse mv.). Det er endvidere forudsat, at den pågældende handling mv. skal være omfattet af en dansk materiel straffebestemmelse med eksteritorial gyldighed, og at handlingen mv. efter dansk ret kan begrunde et strafansvar for den juridiske person.

Udvalget finder det rigtigst, at den foreslåede præcisering af dobbelt strafbarhedskravet i forhold til juridiske personer kommer til at fremgå udtrykkeligt af straffeloven.

Udvalget foreslår på den baggrund, at der indsættes en ny bestemmelse i straffeloven, hvorefter retsforfølgning her i landet af en juridisk person for handlinger mv. foretaget i udlandet ikke vil være udelukket alene af den grund, at lovgivningen i det pågældende land uden for Danmark ikke hjemler strafansvar for juridiske personer.

Der henvises i øvrigt til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 4).

Kapitel 24. Overvejelser om straffelovens § 12

Som nærmere beskrevet ovenfor i kapitel 13 følger det af straffelovens § 12, at straffelovens §§ 6-8 kun kommer til anvendelse i det omfang, dette ikke strider mod folkeretten. Den straffemyndighed, der følger af bestemmelserne i §§ 6-8, kan således kun udnyttes til at gennemføre en straffesag ved en dansk domstol, hvis det i det konkrete tilfælde kan ske med respekt af de folkeretlige regler, der til enhver tid måtte være gældende.

Uanset ordlyden af straffelovens § 12, der alene henviser til straffelovens §§ 6-8, må det som anført ovenfor under afsnit 13.1 antages, at også straffelovens §§ 9-11 om straffemyndighed, om muligheden for at fravige gerningsstedets straffemaksimum og om muligheden for at fravige grundsætningen om *ne bis in idem* mv. tilsvarende er begrænset af folkeretlige regler, der til enhver tid måtte være gældende vedrørende disse forhold.

Udvalget foreslår på den baggrund, at straffelovens § 12 præciseres, så det udtrykkeligt kommer til at fremgå af loven, at også bestemmelserne i straffelovens §§ 9-11 begrænses ved de i folkeretten anerkendte undtagelser. Der er med forslaget ikke tilsigtet nogen ændring af den gældende retstilstand.

Der henvises til udvalgets lovudkast nedenfor i kapitel 25 (lovudkastets § 1, nr. 11).

Kapitel 25. Lovudkast med bemærkninger

25.1. Lovudkast

Forslag

til

Lov om ændring af straffeloven (dansk straffemyndighed)

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1000 af 5. oktober 2006, som ændret senest ved ..., foretages følgende ændringer:

1. § 6 affattes således:

”§ 6. Under dansk straffemyndighed hører handlinger, som foretages

- 1) i den danske stat,
- 2) på dansk fartøj, som befinder sig inden for et fremmed myndighedsområde, af en person, der hører til fartøjet eller som rejsende følger med dette, eller
- 3) på dansk fartøj, som befinder sig uden for et myndighedsområde.”

2. Efter § 6 indsættes:

Af et flertal (8 medlemmer) for så vidt angår de foreslåede § 6 a, stk. 3 og 4:

”§ 6 a. Handlinger anses for foretaget, hvor gerningsmanden befandt sig ved handlingens foretagelse. I forhold til juridiske personer anses handlinger for foretaget, hvor den eller de handlinger, som medfører ansvar for den juridiske person, er foretaget.

Stk. 2. Hvis en handlingstrafbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet følge, anses handlingen tillige som foretaget, hvor virkningen er indtrådt, eller hvor gerningsmanden har forsæt til, at virkningen skulle indtræde.

Stk. 3. Forsøgs- og medvirkenshandlinger anses for foretaget i den danske stat, hvis gerningsmanden befandt sig her i landet ved handlingens foretagelse, uanset om lovovertrædelsen fuldbyrdes eller tilsigtes fuldbyrdet uden for den danske stat.

Stk. 4. Når en del af lovovertrædelsen er begået i den danske stat, anses lovovertrædelsen i sin helhed for at være begået her i landet.

§ 6 b. En lovovertrædelse, der vedrører tekst-, lyd- eller billedmateriale mv., som ved handlinger i udlandet er gjort alment tilgængeligt her i landet gennem et informationssystem, anses for begået i den danske stat, hvis materialet har særlig relation til Danmark.”

Af et mindretal (2 medlemmer):

00. I det foreslåede § 6 a, stk. 1, indsættes som 3. pkt.:

”Har en juridisk person undladt at opfylde en handlepligt, anses undladelsen for foretaget, hvor handlepligten skulle være opfyldt eller på hjemstedet for den juridiske person.”

3. § 7 affattes således:

”§ 7. Under dansk straffemyndighed hører handlinger, som foretages inden for et fremmed myndighedsområde, af en person, der på tidspunktet for sigtelsen har dansk indfødsret, er bosat i den danske stat eller har lignende fast ophold her i landet,

- 1) hvis handlingen også er strafbar efter lovgivningen på gerningsstedet (dobbelts strafbarhed), eller
- 2) hvis gerningsmanden også på gerningstidspunktet havde den nævnte tilknytning her til landet, og handlingen
 - a) omfatter seksuelt misbrug af børn eller kvindelig omskæring, eller
 - b) er rettet mod nogen, der på gerningstidspunktet havde den nævnte tilknytning her til landet.

Stk. 2. Under dansk straffemyndighed hører endvidere handlinger, som foretages uden for et myndighedsområde, af en person, der på tidspunktet for sigtelsen har den nævnte tilknytning her til landet, hvis handlinger af den pågældende art kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder.

Stk. 3. Bestemmelserne i stk. 1, nr. 1, og stk. 2 finder tilsvarende anvendelse med hensyn til handlinger begået af en person, som på tidspunktet for sigtelsen har indfødsret eller er bosat i Finland, Island, Norge eller Sverige, og som opholder sig her i landet.”

Af et mindretal (4 medlemmer):

00. I det foreslåede § 7, stk. 1, nr. 2, indsættes som *litra a*:

”a) er forberedt, eller der i øvrigt er medvirket til denne, af personer, der befandt sig i den danske stat,”

Forslaget til *litra a* og *b* bliver herefter *litra b* og *c*.

4. Efter § 7 indsættes:

”§ 7 a. Under dansk straffemyndighed hører handlinger, som foretages inden for et fremmed myndighedsområde, og som er rettet mod nogen, der på gerningstidspunktet havde dansk indfødsret, var bosat i den danske stat eller havde lignende fast ophold her i landet, hvis handlingen også er strafbar efter lovgivningen på gerningsstedet (dobbelts strafbarhed) og efter dansk lovgivning kan medføre straf af fængsel i mindst 6 år, når handlingen omfatter

- 1) forsætligt drab,
- 2) grov vold, frihedsberøvelse eller røveri,
- 3) en almenfarlig forbrydelse,
- 4) en forbrydelse mod kønssædeligheden eller blodskam, eller
- 5) kvindelig omskæring.

Stk. 2. Under dansk straffemyndighed hører endvidere handlinger, som foretages uden for et myndighedsområde, og som er rettet mod nogen, der på gerningstidspunktet har den nævnte tilknytning her til landet, hvis handlinger af den pågældende art kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder.

§ 7 b. Når dansk straffemyndighed over for en juridisk person er betinget af dobbelt strafbarhed, omfatter det ikke et krav om, at lovgivningen på gerningsstedet hjemler strafansvar for en juridisk person.”

5. § 8 affattes således:

”§ 8. Under dansk straffemyndighed hører handlinger, som foretages uden for den danske stat, uden hensyn til hvor gerningsmanden hører hjemme,

- 1) når handlingen krænker den danske stats selvstændighed, sikkerhed, forfatning eller offentlige myndigheder eller en embedspligt mod staten,
- 2) når handlingen krænker interesser, hvis retsbeskyttelse i den danske stat forudsætter en særlig tilknytning til denne,

- 3) når handlingen krænker en forpligtelse, som det ifølge lov påhviler gerningsmanden at iagttage i udlandet,
- 4) når handlingen krænker en tjenestepligt, som påhviler gerningsmanden over for dansk fartøj,
- 5) når handlingen er omfattet af en international bestemmelse, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at have straffemyndighed, eller
- 6) når udlevering af sigtede til retsforfølgning i et andet land afslås, og handlingen, for så vidt den er foretaget inden for et fremmed myndighedsområde, er strafbar efter lovgivningen på gerningsstedet (dobbelts strafbarhed), og handlingen efter dansk lovgivning kan medføre straf af fængsel i mindst 1 år.”

6. Efter § 8 indsættes:

”§ 8 a. Under dansk straffemyndighed hører handlinger, som foretages uden for den danske stat, når handlinger af den pågældende art er omfattet af statuten for Den Internationale Straffedomstol, hvis handlingen er foretaget af en person, der på tidspunktet for sigtelsen

- 1) har dansk indfødsret, er bosat i den danske stat eller har lignende fast ophold her i landet, eller
- 2) befinder sig her i landet.”

7. § 9 ophæves.

8. § 10, stk. 2, affattes således:

”Stk. 2. Når dansk straffemyndighed er betinget af dobbelt strafbarhed, kan der ikke idømmes strengere straf end hjemlet ved lovgivningen på gerningsstedet.”

9. § 10 a affattes således:

”§ 10 a. En person, over for hvem der uden for den danske stat er afsagt en straffedom, kan ikke retsforfølges her i landet for den samme handling, når Danmark er afskåret fra dette ifølge en international forpligtelse om anerkendelse af straffedommes retskraft.

Stk. 2. I andre tilfælde kan en person, over for hvem der uden for den danske stat er afsagt en straffedom, ikke retsforfølges her i landet for den samme handling, hvis

- 1) personen er endeligt frifundet,

- 2) den idømte straf er fuldbyrdet, er under fuldbyrdelse, eller er bortfaldet efter lovgivningen i domslandet, eller
- 3) personen er fundet skyldig, uden at der er fastsat nogen sanktion.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 2 gælder ikke

- 1) når den udenlandske straffedom vedrører handlinger, der er omfattet af § 6, § 6, jf. § 6 a eller § 6 b, § 7, stk. 1, nr. 2, eller § 8, nr. 1 eller 2,
- 2) når den udenlandske straffedom er genoptaget i medfør af retsplejelovens § 976, stk. 1, nr. 1, eller
- 3) når anerkendelse af den udenlandske straffedom vil være åbenbart uforenelig med danske retsprincipper.

Stk. 4. I de i stk. 3, nr. 1, nævnte tilfælde kan retsforfølgning her i landet ikke ske, når retsforfølgning i domslandet er sket efter anmodning fra den danske anklagemyndighed.”

10. I § 11 ændres ”eller er bosat i den danske stat” til: ”, er bosat i den danske stat eller har lignende fast ophold her i landet”.

11. I § 12 ændres ”§§ 6-8” til: ”§§ 6-11”.

§ 2

[Konsekvensændringer af andre love.]

§ 3

Loven træder i kraft den ...

§ 4

Stk. 1. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Stk. 2. Lovens § 1 kan ved kongelig anordning sættes i kraft helt eller delvis for Færøerne med de ændringer, som de særlige færøske forhold tilsiger.

25.2. Almindelige bemærkninger

Efter udvalgets lovudkast vil rækkevidden af dansk straffemyndighed som udgangspunkt fortsat afhænge af, om en strafbar handling (eller undladelse) skal lokaliseres til Danmark eller til udlandet.

Med lovudkastet foreslås bl.a. på den baggrund en udtrykkelig bestemmelse om *lokalisering* af strafbare handlinger, herunder i forhold til handlinger, der kan udløse et strafansvar for *juridiske personer*, og i forhold til handlinger begået gennem *internet*, jf. forslaget til straffelovens § 6 a og § 6 b (lovudkastets § 1, nr. 2).

Udgangspunktet for dansk straffemyndighed vil efter lovudkastet som hidtil være *territorialprincippet*, jf. forslaget til straffelovens § 6 (lovudkastets § 1, nr. 1) om handlinger foretaget i den danske stat eller på dansk fartøj. Handlinger, der er foretaget uden for dansk territorium, men som har haft virkning her i landet, vil efter lovudkastet som hidtil skulle anses for foretaget i Danmark, jf. forslaget til straffelovens § 6 a, stk. 2 (lovudkastets § 1, nr. 2), om *virkningsprincippet*.

Med lovudkastet videreføres endvidere bestemmelsen om dansk straffemyndighed på grundlag af *det aktive personalprincip*, jf. forslaget til straffelovens § 7 (lovudkastets § 1, nr. 3), om strafbare handlinger foretaget i udlandet (udlandshandlinger) af personer med en nærmere bestemt tilknytning til Danmark.

Det foreslås at udvide den personkreds, der er omfattet af bestemmelsen. Efter gældende ret omfattes personer, der har dansk indfødsret eller er bosat her i landet. Med forslaget vil bestemmelsen fremover også omfatte personer, der har lignende fast ophold (som bopæl) her i landet. Tilsvarende personel udvidelse foreslås for så vidt angår bestemmelsen om det passive personalprincip, jf. nedenfor (lovudkastets § 1, nr. 4), og for så vidt angår bestemmelsen om muligheden for at gennemføre en sag om rettingstabs mv. over for personer, der er dømt i udlandet, jf. forslaget til straffelovens § 11 (lovudkastets § 1, nr. 10).

Med lovudkastet foreslås det, at retsforfølgning i forhold til udlandshandlinger fremover kan ske på grundlag af det aktive personalprincip uden krav om dobbelt strafbarhed, når både gerningsmand og offer har tilknytning til Danmark (statsborgerskab, bopæl mv.). Med forslaget fraviges således det almindelige krav om, at straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip forudsætter, at handlingen også er strafbar

efter lovgivningen på gerningsstedet. Da forslaget som anført omhandler ofre med dansk tilknytning, kan forslaget endvidere ses som en særregel om dansk straffemyndighed på grundlag af det passive personalprincip, jf. i øvrigt herom nedenfor. Forslaget kan på den baggrund betegnes som et ”*kombineret personalprincip*”.

Lovudkastet indeholder endvidere forslag om at udvide området for dansk straffemyndighed på grundlag af *det passive personalprincip*, det vil sige i forhold til strafbare handlinger rettet mod personer med tilknytning til Danmark, jf. forslaget til straffelovens § 7 a (lovudkastets § 1, nr. 4), selv om gerningsmanden er uden særlig dansk tilknytning. Efter forslaget vil bestemmelsen herom fremover også omfatte visse alvorlige lovovertrædelser foretaget i en fremmed stat (efter gældende ret omfattes alene handlinger foretaget på åbent hav eller internationalt luftrum). Forslaget indebærer således sammen med forslaget om det ”*kombinerede personalprincip*” en udvidelse af den strafferetlige beskyttelse af ofre med dansk tilknytning.

Lovudkastet indeholder også forslag om at videreføre bestemmelserne om dansk straffemyndighed på grundlag af *beskyttelsesprincippet (realprincippet)* og *universalprincippet*, jf. forslaget til straffelovens § 8 (lovudkastets § 1, nr. 5). Med forslaget præciseres bestemmelsen om universalprincippet (straffelovens § 8, nr. 5) med henblik på at tydeliggøre området for dansk straffemyndighed på grundlag af Danmarks internationale forpligtelser.

Lovudkastet indeholder i tilknytning hertil forslag om en særlig bestemmelse om dansk straffemyndighed i forhold til handlinger af den art, der er omfattet af statuten for Den Internationale Straffedomstol, det vil sige *folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og aggression*, jf. forslaget til straffelovens § 8 a (lovudkastets § 1, nr. 6).

Lovudkastet indeholder endvidere forslag om dansk straffemyndighed i forhold til *forsøgs- og medvirkenshandling*er med tilknytning til udlandet. For så vidt angår spørgsmålet om jurisdiktionsgrundlaget i forhold til forsøgs- og medvirkenshandling foretaget i Danmark med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet har udvalget delt sig i et flertal og et mindretal. Flertallets forslag om dette spørgsmål tager udgangspunkt i territorialprincippet, jf. herved forslaget til straffelovens § 6 a (lovudkastets § 1, nr. 2). Mindretallets forslag tager udgangspunkt i det aktive personalprincip, jf. herved forslaget til straffelovens § 7 (lovudkastets § 1, nr. 3).

Med lovudkastet foreslås tillige en præcisering af bestemmelsen om rækkevidden af princippet om *ne bis in idem*, det vil sige (begrænsningen i) mulighederne for at foretage retsforfølgning her i landet, når vedkommendes sag allerede er pådømt i udlandet, jf. forslaget til straffelovens § 10 a (lovudkastets § 1, nr. 9).

Herudover indeholder lovudkastet forslag om rækkevidden af kravet om dobbelt strafbarhed i forhold til mulighederne for at pålægge juridiske personer strafansvar, jf. forslaget til straffelovens § 7 b (lovudkastets § 1, nr. 4).

Lovudkastet indeholder endelig enkelte forslag til konsekvensændringer og ændringer af redaktionel karakter, jf. lovudkastets § 1, nr. 7, 8 og 11.

25.3. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1 (straffelovens § 6)

Den foreslåede bestemmelse svarer med redaktionelle ændringer til den gældende bestemmelse i straffelovens § 6 om dansk straffemyndighed på grundlag af territorialprincippet og flagstatsprincippet.

Med det foreslåede *nr. 1* videreføres den gældende bestemmelse i straffelovens § 6, nr. 1, om dansk straffemyndighed i forhold til handlinger foretaget i den danske stat (herunder Færøerne og Grønland). Bestemmelsen omfatter som hidtil handlinger foretaget inden for dansk land-, sø- og luftterritorium.

Det foreslåede *nr. 2* svarer til den gældende bestemmelse i straffelovens § 6, nr. 3, om dansk straffemyndighed i forhold til handlinger foretaget på dansk fartøj, der befinder sig inden for fremmed folkeretligt anerkendt område. Det foreslås dog at erstatte det nuværende udtryk "folkeretligt anerkendt område" med udtrykket "myndighedsområde". Der er alene tale om en sproglig ændring, og der er således ikke tilsigtet nogen ændring af bestemmelsens anvendelsesområde i forhold til gældende ret. Tilsvarende sproglige ændringer er medtaget i forslaget til § 6, nr. 3, jf. nedenfor, og i forslaget til straffelovens § 7, § 7 a og § 8 (jf. lovudkastets § 1, nr. 3-5).

Straffeloven regulerer ikke spørgsmålet om, hvornår et område er folkeretligt anerkendt og således kan anses som et "fremmed myndighedsområde" i straffelovens forstand. Dette spørgsmål skal som hidtil afgøres efter de folkeretlige regler herom.

Begrebet "inden for et fremmed myndighedsområde" vil således også fremover omfatte handlinger begået inden for en fremmed stats territorium, herunder dens sø- og luftterritorium. Dette vil være tilfældet, uanset om der måtte kunne være tvivl om, hvilken stat eller regering der har højhedsretten over et givent territorium. Handlinger foretaget på åbent hav eller i internationalt luftrum anses fortsat som foretaget uden for fremmed myndighedsområde, uanset at handlingerne måtte være begået på udenlandsk fartøj, jf. f.eks. afgørelsen gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1960, side 1088, der er nærmere omtalt under bemærkningerne til forslaget til straffelovens § 7, stk. 2 (jf. lovudkastets § 1, nr. 3).

Det foreslåede *nr. 2* omfatter ligesom den gældende bestemmelse alene handlinger foretaget af personer, der hører til fartøjet eller som rejsende følger med dette. Dansk straffemyndighed i forhold til handlinger begået af andre personer på dansk fartøj vil i

stedet skulle støttes på straffelovens øvrige jurisdiktionsbestemmelser, herunder de foreslåede bestemmelser i straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, litra b, og § 7 a, stk. 1 (jf. lovudkastets § 1, nr. 3 og 4), om handlinger rettet mod nogen med dansk tilknytning (f.eks. danske passagerer).

Det foreslåede *nr. 3* svarer til den gældende bestemmelse i straffelovens § 6, nr. 2, om dansk straffemyndighed i forhold til handlinger foretaget på dansk fartøj, der befinder sig uden for nogen stats folkeretligt anerkendte område. Det foreslås dog at erstatte det nuværende udtryk ”folkeretligt anerkendte område” med udtrykket ”myndighedsområde”, jf. ovenfor om denne sproglige ændring.

Det forudsættes, at bestemmelsen som hidtil også vil finde anvendelse på handlinger, der foretages *fra* dansk fartøj og er rettet mod interesser uden for fartøjet, jf. f.eks. afgørelsen gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1957, side 610, om anbringelse af bundgarnspæle foretaget fra dansk skib uden for dansk farvand.

De foreslåede *nr. 2 og 3* angår ligesom de gældende bestemmelser ”fartøj”. Udtrykket omfatter som hidtil såvel skibe som luftfartøjer. De foreslåede bestemmelser omfatter alene ”dansk” fartøj. Det forudsættes som efter gældende ret, at det formelle registreringsforhold er afgørende for, om et fartøj kan anses for dansk. I de tilfælde, hvor et fartøj ikke er registreringspligtigt, vil der i stedet kunne lægges vægt på, om ejeren eller brugeren har tilknytning til Danmark.

Til nr. 2 (straffelovens § 6 a og § 6 b)

Til § 6 a

Den foreslåede bestemmelse vedrører lokalisering af strafbare handlinger. Forslaget til stk. 1, 3 og 4 er nye, mens forslaget til stk. 2 med visse ændringer viderefører den gældende bestemmelse i straffelovens § 9 om virkningsprincippet. Straffelovens § 9 foreslås samtidig ophævet, jf. lovudkastets § 1, nr. 7.

Med det foreslåede *stk. 1* fastslås det udtrykkeligt i loven, at handlinger skal anses for foretaget, hvor gerningsmanden befandt sig ved handlingens foretagelse (*1. pkt.*). I *2. pkt.* fastsættes det, at handlinger i forhold til juridiske personer skal anses for foretaget, hvor den eller de handlinger, som medfører ansvar for den juridiske person, er foretaget.

Hvis en handling (eller virkning, jf. herved nedenfor det foreslåede *stk. 2* om virkningsprincippet) herefter kan lokaliseres til Danmark, vil dansk straffemyndighed skulle støttes på straffelovens § 6 (som affattet ved lovudkastets § 1, nr. 1). Den foreslåede

bestemmelse i 2. pkt. indebærer, at dette også vil gælde i forhold til en (dansk eller udenlandsk) juridisk person i de tilfælde, hvor den handling, der kan udløse et strafferetligt selskabsansvar, er foretaget her i landet af en ansat mv., eller må tilskrives anonyme og/eller kumulerede fejl foretaget her i landet. Straffelovens § 6 vil endvidere finde anvendelse, hvis lovovertrædelsen skyldes, at der på en juridisk persons hjemsted her i landet er sket fejl fra ledelsens side. Spørgsmålet om, hvorvidt en juridisk person har hjemsted her i landet eller i udlandet, afgøres efter de selskabsretlige regler herom.

Kan en handling (og virkning) kun lokaliseres til udlandet, vil dansk straffemyndighed i forhold til en fysisk eller juridisk person med dansk tilknytning efter omstændighederne i stedet kunne støttes på straffelovens § 7 (som affattet ved lovudkastets § 1, nr. 3). Retsforfølgning af fysiske eller juridiske personer for handlinger (og virkninger), der kun kan lokaliseres til udlandet, vil efter omstændighederne også kunne støttes på forslaget til straffelovens § 7 a, § 8 eller § 8 a (jf. lovudkastets § 1, nr. 4-6).

Undladelser vil i overensstemmelse med gældende opfattelse kunne lokaliseres til det sted, hvor handlepligten skulle have været opfyldt. Endvidere vil undladelser kunne lokaliseres til det sted, hvor den, som handlepligten påhvilede, opholdt sig på det tidspunkt, hvor handlepligten skulle opfyldes. Undladelser vil herudover kunne lokaliseres til det sted, hvor undladelsen får virkning, jf. herved det foreslåede stk. 2 nedenfor.

I forhold til juridiske personer vil undladelser kunne lokaliseres både til det sted, hvor den påbudte handling skulle have fundet sted, og til det sted, hvor den, som handlepligten påhvilede på vegne af selskabet, opholdt sig på det tidspunkt, hvor handlepligten skulle opfyldes. Hvis handlepligten ikke kan henføres til nogen ansat, men derimod må tilregnes den juridiske person som sådan, vil undladelsen kunne lokaliseres til selskabets hjemsted.

Dansk straffemyndighed i forhold til undladelser vil således i forhold til fysiske og juridiske personer skulle støttes på straffelovens § 6, hvis den påbudte handling skulle have fundet sted i Danmark, eller hvis den, som handlepligten påhvilede, opholdt sig her i landet på tidspunktet, hvor handlepligten skulle have været opfyldt. Straffelovens § 6 vil endvidere udgøre grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til juridiske personer med hjemsted her i landet, hvis handlepligten ikke kan henføres til nogen ansat, men derimod må tilregnes den juridiske person som sådan. Herudover vil straffelovens § 6 finde anvendelse, hvis undladelsen får virkning her i landet, jf. herved det foreslåede stk. 2 nedenfor.

I andre tilfælde må dansk straffemyndighed i forhold til undladelser støttes på straffelovens øvrige jurisdiktionsbestemmelser.

[Udvalgets *mindretal* finder, at der bør indsættes en udtrykkelig bestemmelse om lokalisering af undladelser i forhold til juridiske personer. Bestemmelsen foreslås indsat som 3. pkt. i det foreslåede stk. 1. Med forslaget fastslås det, at undladelser i forhold til juridiske personer anses for foretaget, hvor den påbudte handling skulle være foretaget, eller hvorfra selskabet skulle have iværksat arbejdet, det vil sige typisk selskabets hjemsted.

Med bestemmelsen undgår anklagemyndigheden således at skulle foretage en nærmest meningsløs efterforskning af, hvem der for selskabet var nærmest til at opfylde pligten, hvornår denne skulle have reageret for at iværksætte arbejdet til rettidig afslutning og endelig, hvor den pågældende befandt sig på dette tidspunkt.

Betingelsen for at anvende hjemstedet som gerningssted efter det foreslåede 3. pkt. er dog, at det i den enkelte sag kan påvises, at der burde være handlet fra selskabets ledelse, og dermed fra dets hjemsted, uden at det skal bevises, hvor de enkelte medlemmer af selskabets ledelse befandt sig på det eller de relevante tidspunkter.]

Det foreslåede *stk. 2* svarer med visse ændringer til den gældende bestemmelse i straffelovens § 9 om dansk straffemyndighed på grundlag af virkningsprincippet. Straffelovens § 9 foreslås samtidig ophævet, jf. lovudkastets § 1, nr. 7.

Det følger af den gældende bestemmelse i § 9, at en handling – i de tilfælde, i hvilke handlingens strafbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtråd eller tilsigtet følge – tillige betragtes som foretaget dér, hvor virkningen er indtrådt eller tilsigtet af skulle indtræde.

Med forslaget videreføres den gældende bestemmelse om virkningsprincippet. Det foreslås dog, at det nuværende udtryk ”tilsigtet at skulle indtræde” erstattes med udtrykket ”hvor gerningsmanden har forsæt til, at virkningen skulle indtræde”. Forslaget tager sigte på at afklare den usikkerhed, der efter gældende ret knytter sig til spørgsmålet om kravet til gerningsmandens tilregnelighed i forhold til en virknings indtræden i Danmark. Med forslaget præciseres, at bestemmelsen ikke kun omfatter følger, som gerningsmanden direkte har tilsigtet skulle indtræde i Danmark, men også omfatter følger, hvis indtræden her i landet i øvrigt kan tilregnes gerningsmanden som forsætlige. Alle grader af forsæt kan dermed være relevante ved afgørelsen af, om gerningsmanden har tilsigtet en følge i Danmark.

Det anførte berører ikke spørgsmålet om tilregnelighedskravet i forhold til selve den omstændighed, at en handling har en følge. Dette spørgsmål skal således fortsat afgø-

res bl.a. efter straffelovens § 20, hvorefter der i tilfælde, hvor straf eller forhøjet straf er betinget af, at en forsættlig lovovertrædelse har en bestemt uforsættlig følge, normalt kun indtræder en sådan straf, hvis følgen kan tilregnes gerningsmanden som (mindst) uagtsom.

Virkningsprincippet har som hidtil kun betydning, hvis der kan skelnes mellem handling og virkning.

Bestemmelsen vil også finde anvendelse på (relevante) følger af strafbare undladelser, jf. også ovenfor.

Flertallet foreslår som stk. 3 en ny bestemmelse vedrørende lokalisering af forsøgs- og medvirkenshandlinger.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at forsøgs- og medvirkenshandlinger – i overensstemmelse med det foreslåede stk. 1 – skal anses for foretaget i den danske stat, hvis gerningsmanden befandt sig her i landet ved handlingens foretagelse. Med forslaget tydeliggøres, at dette også gælder, selv om lovovertrædelsen fuldbyrdes eller tilsigtes fuldbyrdet uden for den danske stat.

Dansk straffemyndighed i forhold til forsøgs- eller medvirkenshandlinger foretaget her i landet med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet skal herefter støttes på straffelovens § 6. Retsforfølgning i forhold til sådanne forsøgs- og medvirkenshandlinger vil således ikke være betinget af, at forsøgs- og medvirkenshandlingerne (eller det fuldbyrdede forhold) også er strafbare efter lovgivningen i det land, hvor fuldbyrdelsen er indtrådt/tilsigtet indtrådt.

Det vil i praksis – på tilsvarende vis som i andre straffesager – være op til anklagemyndigheden som led i sine overvejelser om tiltalerejsning at vurdere, om der er tilstrækkelig grundlag for at rejse tiltale for forsøg eller medvirken begået her i landet, men med tilknytning til udlandet. Graden af såvel gerningsmandens som forsøgs- eller medvirkenshandlingens og den fuldbyrdede handlinges tilknytning til Danmark vil kunne indgå i anklagemyndighedens vurdering heraf.

Der må desuden som hidtil udvises tilbageholdenhed med at udøve dansk straffemyndighed, hvis der i det konkrete tilfælde af forsøg og medvirken er en så ringe tilknytning her til landet, at Danmark kun i begrænset omfang kan siges folkeretligt at have en legitim interesse i at udøve straffemyndighed, jf. herved også straffelovens § 12 (som ændret ved lovudkastets § 1, nr. 11).

Spørgsmålet om dansk straffemyndighed i forhold til forsøgs- og medvirkenshandlinger med tilknytning til udlandet er i øvrigt alene relevant at overveje, hvis de pågældende handlinger er strafbare efter dansk ret (jf. navnlig straffelovens §§ 21-24). I

de tilfælde, hvor en forsøgs- eller medvirkenshandling er foretaget i Danmark med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i udlandet, vil strafansvar for forsøg og medvirken alene kunne komme på tale i forhold danske straffebestemmelser, der har eksteritorial gyldighed og således også skal iagttages i udlandet. Der henvises i øvrigt til forslaget til stk. 4 nedenfor for så vidt angår den situation, hvor en forsøgs- eller medvirkenshandling har ført til fuldbyrdelse i udlandet.

[*Mindretallet* kan ikke støtte forslaget til stk. 3, som bl.a. medfører, at en franskmand kan straffes i Danmark, hvis han her i landet under kortvarigt ophold tager skridt til at foretage en handling, der er ulovlig i Danmark, men som han senere vil udføre fuldt lovligt i Frankrig, jf. også mindretallets bemærkninger til stk. 4 nedenfor.]

Dansk straffemyndighed i forhold til forsøgs- eller medvirkenshandlinger foretaget i udlandet med tilsigtet eller indtrådt fuldbyrdelse i Danmark vil som hidtil skulle støttes på straffelovens § 6 (uden krav om dobbelt strafbarhed). Der tilsigtes således ingen ændring af gældende ret, hvorefter dansk straffemyndighed i forhold til sådanne forsøgs- og medvirkenshandlinger tilsvarende støttes på straffelovens § 6, jf. herved § 9 (som videreføres ved det foreslåede stk. 2, jf. ovenfor).

Flertallet foreslår som stk. 4 en ny bestemmelse, hvorefter en lovovertrædelse i sin helhed skal anses for begået i den danske stat, når (blot) en del af lovovertrædelsen er begået her i landet.

Bestemmelsen tager bl.a. sigte på forsøgs- og medvirkenshandlinger foretaget her i landet med indtrådt fuldbyrdelse i udlandet. Med forslaget fastslås, at der på grundlag af straffelovens § 6 vil kunne ske retsforfølgning her i landet for hele den fuldbyrdede lovovertrædelse og ikke blot for forsøg/medvirken. Strafansvar for det fuldbyrdede forhold vil således ikke være betinget af, at forholdet (eller forsøgs-/medvirkenshandlingen) er strafbart i det pågældende land uden for Danmark.

Det foreslåede stk. 4 tager endvidere sigte på tilfælde, hvor lovovertrædelsen f.eks. består i, at en ulovlig tilstand (f.eks. transport) etableres i udlandet, men opretholdes her i landet, herunder mens gerningsmanden eventuelt befinder sig uden for Danmark. En tilstandsforbrydelse af denne karakter vil således i sin helhed kunne anses som begået her i landet, og dansk straffemyndighed vil kunne støttes på straffelovens § 6.

[*Mindretallet* er ikke enig i, at en forbrydelse, der forberedes i Danmark og dernæst begås i udlandet, meningsfyldt kan hævdes at være begået i Danmark. En franskmand køber f.eks. under et kortvarigt ophold i Danmark en kniv, som han efter sin plan senere bruger til at dræbe sin hustru med i Paris. Efter den foreslåede bestemmelse skal dette drab anses for begået i Danmark. *Mindretallet* kan ikke tilslutte sig dette syns-

punkt, der er en fiktion, og som efter mindretallets opfattelse strider mod dansk realistisk retstradition. Rent bortset herfra, har mindretallet svært ved at se nogen legitim dansk interesse i at hævde dansk jurisdiktion i denne sag, modsat tilfælde, hvor der stilles krav til egne borgeres opførsel, jf. nedenfor mindretallets forslag til § 7, stk. 1, nr. 2, litra a.].

Til § 6 b

Den foreslåede bestemmelse er ny og tager sigte på at afklare den usikkerhed, der efter gældende ret knytter sig til spørgsmålet om rækkevidden af virkningsprincippet (jf. herom ovenfor forslaget til straffelovens § 6 a, stk. 2) i forhold til visse lovovertrædelser begået gennem internettet og lignende systemer til spredning af information (informationssystemer).

Forslaget til § 6 b angår nærmere de lovovertrædelser, som består i udbredelse mv. her i landet af tekst-, lyd- eller billedmateriale mv., der er ulovligt efter dansk ret, f.eks. udbredelse af børnepornografisk materiale efter straffelovens § 235 eller af racistiske udtalelser efter straffelovens § 266 b. Efter den foreslåede bestemmelse skal sådanne lovovertrædelser vedrørende tekst-, lyd- eller billedmateriale mv., som ved handlinger i udlandet er gjort alment tilgængeligt her i landet gennem et informationssystem, anses for at være begået i den danske stat, hvis materialet har særlig relation til Danmark.

Udtrykket "informationssystem" omfatter navnlig internettet, men vil også omfatte andre former for lignende systemer til spredning af information. Det er hermed tilsigtet at fremtidssikre bestemmelsen i takt med den teknologiske udvikling.

Bestemmelsen regulerer ikke spørgsmålet om, hvornår materiale, der udbredes eller fremsættes mv. gennem et informationssystem, skal anses for "tilgængeligt". Dette må afgøres ud fra en fortolkning af den enkelte straffebestemmelse om "udbredelse" og "fremsættelse" mv. af ulovligt tekst-, lyd- eller billedmateriale mv.

Forslaget indebærer, at der vil være dansk straffemyndighed efter § 6 i forhold til de tilfælde, hvor en lovovertrædelse begås ved, at tekst-, lyd- eller billedmateriale mv. udbredes fra udlandet gennem internettet og derved bl.a. gøres tilgængeligt her i landet i kraft af internettets tekniske karakter, forudsat at materialet på grund af sproglige eller andre forhold kan anses for at have særlig relation til (bl.a.) Danmark, herunder særlige grupper i Danmark.

F.eks. vil bestemmelsen give dansk straffemyndighed, hvis børnepornografiske billeder fra udlandet udbredes her i landet gennem internettet med ledsagende dansk-

sproget tekst med vejledning om downloading af billederne, bestilling af flere billeder mv. Et andet eksempel kan være, at der fra udlandet sker udbredelse her i landet gennem internettet af forhånende udtalelser om jøder omfattet af straffelovens § 266 b. Er udtalelserne på dansk, eller er de efter deres indhold særligt rettet mod jøder i Danmark, vil der være dansk straffemyndighed efter den foreslåede bestemmelse.

Den foreslåede bestemmelse angår alene lovovertrædelser af ovennævnte karakter. Forslaget til straffelovens § 6 a, stk. 2, om virkningsprincippet vil således som hidtil skulle anvendes i forhold til andre former for lovovertrædelser begået gennem internettet (eller et lignende informationssystem), herunder i form af virusangreb, hacking og databedrageri mv.

Til nr. 3 (straffelovens § 7)

Den foreslåede bestemmelse svarer med visse ændringer til den gældende bestemmelse i straffelovens § 7 om dansk straffemyndighed i forhold til handlinger, som er begået i udlandet af personer med tilknytning til Danmark (jf. det aktive personalprincip).

Straffemyndighed efter den gældende bestemmelse i stk. 1 forudsætter, at gerningsmandens tilknytning til Danmark (eller andet nordisk land, jf. stk. 2) i form af statsborgerskab mv. foreligger på påtaletidspunktet. Det foreslås, at det udtrykkeligt kommer til at fremgå af loven, at der hermed menes *tidspunktet for sigtelsen*, jf. de foreslåede stk. 1, nr. 1, og stk. 2 og 3. De foreslåede bestemmelser vil som hidtil også kunne anvendes i forhold til handlinger begået i udlandet på et tidspunkt, hvor gerningsmanden (endnu) ikke havde dansk indfødsret mv., forudsat at gerningsmanden har opnået en sådan tilknytning her til landet på sigtelsestidspunktet.

Efter den gældende bestemmelse i stk. 3 (om kvindelig omskæring og seksuelt misbrug af børn) er det en betingelse, at den nævnte tilknytning til Danmark foreligger på *gerningstidspunktet*. Denne betingelse videreføres med det foreslåede stk. 1, nr. 2, jf. herom nedenfor.

De gældende bestemmelser i § 7, stk. 1 og 3, omfatter personer, der har dansk indfødsret eller er bosat i den danske stat. Med de foreslåede stk. 1 og 2 udvides personkredsen til også at omfatte personer, som har *lignende fast ophold* her i landet.

Udtrykket ”lignende fast ophold” omfatter f.eks. personer, der uden at have bopæl her i landet befinder sig i Danmark på et længerevarende ophold eller med henblik på et længerevarende ophold. Dette vil f.eks. efter omstændighederne kunne være tilfældet i forhold til personer, der opholder sig her i landet i forbindelse med behandling af

deres ansøgning om opholdstilladelse, herunder familiesammenføring, navnlig når det faktiske ophold her i landet har haft en vis længere varighed. Bestemmelsen vil således også i sådanne tilfælde kunne give grundlag for at foretage retsforfølgning for handlinger, som vedkommende har begået i udlandet forud for opholdet her i landet. Personer, der er meddelt opholdstilladelse og på det grundlag er kommet her til landet, forudsættes som efter gældende ret at skulle anses for ”bosatte” personer.

Udtrykket ”lignende fast ophold” vil endvidere efter omstændighederne bl.a. kunne omfatte personer, der opholder sig i Danmark på grundlag af ”tålt ophold”, under prøvelse af en beslutning om udvisning i medfør af udlændingelovens § 50, eller under behandling af en ansøgning om humanitær opholdstilladelse.

Derimod vil turister og andre personer, der alene opholder sig kortvarigt her i landet, ikke være omfattet af udtrykket ”lignende fast ophold”. Dansk straffemyndighed i forhold til sådanne personer vil i givet fald i stedet skulle støttes på straffelovens øvrige jurisdiktionsbestemmelser.

Det foreslåede *stk. 1* vedrører handlinger foretaget af ovennævnte personkreds *inden for* et fremmed myndighedsområde, jf. om dette udtryk bemærkningerne til forslaget til straffelovens § 6 (jf. lovudkastets § 1, nr. 1).

Det foreslåede *nr. 1* viderefører med redaktionelle ændringer den gældende bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, hvorefter dansk straffemyndighed i forhold til udlandshandlinger foretaget af personer med tilknytning til Danmark forudsætter, at forholdet også er strafbart efter lovgivningen på gerningsstedet (dobbelt strafbarhed). Tilknytningen til Danmark skal som ovenfor anført foreligge på sigtelsestidspunktet.

Det foreslåede *nr. 2, litra a*, viderefører med redaktionelle ændringer den gældende bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 3, om dansk straffemyndighed i forhold til visse alvorlige forbrydelser foretaget i udlandet af personer med tilknytning til Danmark, selv om handlingen ikke er strafbar i gerningslandet. Det er som anført ovenfor som hidtil en betingelse for at fravige kravet om dobbelt strafbarhed i de nævnte tilfælde, at gerningsmandens tilknytning til Danmark foreligger på gerningstidspunktet (og fortsat foreligger på sigtelsestidspunktet).

Den gældende bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 3, indeholder en opregning af de bestemmelser i straffeloven, i forhold til hvilke der ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed. Det foreslåede *litra a* indeholder ikke en sådan opregning af lovbestemmelser, men henviser i stedet til karakteren af de pågældende lovovertrædelser. Der er alene tale om en lovteknisk forenkling, og der er ikke tilsigtet nogen ændring af bestemmelsens anvendelsesområde. Kravet om dobbelt strafbarhed for så vidt angår straffemyn-

dighed i forhold til udlandshandlinger begået af personer med tilknytning til Danmark vil efter den foreslåede bestemmelse således – ligesom efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 3 – kun kunne fraviges i forhold til handlinger omfattet af straffelovens § 222, § 223 a, § 224, jf. § 222 eller § 223 a, § 225, jf. § 222 eller § 223 a, § 226, § 230, § 235, § 245 a eller § 246, jf. § 245 a.

Det foreslåede *nr. 2, litra b*, er ny og udvider området for dansk straffemyndighed på grundlag af det aktive personalprincip. Forslaget vedrører handlinger foretaget i udlandet, når *både* gerningsmanden *og* den forurettede har den ovennævnte tilknytning til Danmark på gerningstidspunktet. I sådanne tilfælde stilles – ligesom efter det foreslåede *litra a* – intet krav om, at forholdet også er strafbart efter lovgivningen på gerningsstedet. Gerningsmanden vil formentlig normalt være bekendt med, at forurettede (også) havde den nævnte tilknytning til Danmark. Kendskab hertil er imidlertid ingen betingelse for at anvende det foreslåede *litra b*.

I langt de fleste tilfælde vil en handling, der er omfattet af de foreslåede bestemmelser i stk. 2, *litra a* eller *b*, også være strafbar i gerningslandet (dobbelts strafbarhed). I disse tilfælde bevirker de foreslåede bestemmelser en ”processuel forenkling”, idet handlingen alene behandles efter danske regler, uden at der er behov for at indhente oplysninger om lovgivningen i gerningslandet (modsat efter det foreslåede *nr. 1*, jf. ovenfor). Det foreslåede *nr. 2* vil imidlertid også omfatte tilfælde, hvor handlingen *ikke* er strafbar i gerningslandet.

Da den foreslåede bestemmelse i *nr. 2, litra b*, som anført omhandler ofre med dansk tilknytning (foruden gerningsmænd med en sådan tilknytning), kan forslaget også ses som en særregel om dansk straffemyndighed på grundlag af det passive personalprincip, jf. i øvrigt herom nedenfor forslaget til straffelovens § 7 a (lovudkastet § 1, *nr. 4*). Den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 1, *nr. 2, litra b*, kan på den baggrund ses som udtryk for et ”kombineret personalprincip”.

Der henvises i øvrigt til forslaget til straffelovens § 10, stk. 2 (jf. lovudkastets § 1, *nr. 8*), om muligheden for at se bort fra gerningslandets straffemaksimum i tilfælde af retsforfølgning for handlinger som nævnt i den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 1, *nr. 2*.

Der henvises endvidere til det nævnte forslag til straffelovens § 7 a (jf. lovudkastets § 1, *nr. 4*), om dansk straffemyndighed i andre tilfælde, hvor den forurettede har den ovennævnte tilknytning til Danmark (jf. herved det passive personalprincip).

[*Mindretallet* foreslår, at den foreslåede bestemmelse i stk. 1, *nr. 2*, om fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed også kommer til at omfatte handlinger, der er forberedt

– eller der i øvrigt er medvirket til – af personer med dansk tilknytning (statsborgerskab mv.), der befandt sig i den danske stat på tidspunktet for foretagelsen af forberedelses-/medvirkenshandling. Mindretallet foreslår bestemmelsen herom indsat som stk. 1, nr. 2, litra a. De ovennævnte forslag til litra a og b bliver herefter litra b og c.

Mindretallets forslag indebærer, at dansk straffemyndighed i forhold til handlinger, der er foretaget (fuldbyrdet) i udlandet, ikke er betinget af dobbelt strafbarhed, hvis gerningsmanden har den nævnte tilknytning til Danmark og har forberedt eller medvirket til handlingen fra Danmark.

Hvis gerningsmanden *ikke* på gerningstidspunktet havde den nævnte tilknytning til Danmark, vil dansk straffemyndighed i forhold til (fuldbyrdede) udlandshandlinger efter mindretallets forslag være betinget af, at han har tilknytningen på sigtelsestidspunktet, jf. forslaget til § 7, stk. 1, nr. 1, som også betinger straffemyndigheden af, at kravet om dobbelt strafbarhed er opfyldt. Der henvises i øvrigt til afsnit 21.4.6.

Der henvises endvidere til *flertallets* forslag til straffelovens § 6 a, stk. 3, og bemærkningerne hertil.]

Det foreslåede *stk. 2* vedrører handlinger foretaget *uden for* et myndighedsområde, jf. om dette udtryk bemærkningerne til forslaget til straffelovens § 6 (jf. lovudkastets § 1, nr. 1). Bestemmelsen svarer med redaktionelle ændringer til den gældende bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 1, nr. 1.

Det forudsættes, at bestemmelsen som hidtil vil finde anvendelse på handlinger, som foretages på udenlandsk fartøj, der befinder sig på *åbent hav* eller i *internationalt luftrum*, jf. f.eks. afgørelsen gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1960, side 1088, om tre danskeres hasardspil om bord på et tysk indregistreret skib i (bl.a.) internationalt farvand. Dansk straffemyndighed er således i sådanne tilfælde fortsat ikke betinget af, at forholdet også er strafbart efter lovgivningen i det land, hvor fartøjet er hjemmehørende (flagstaten).

Det foreslåede *stk. 3* viderefører med redaktionelle ændringer den gældende bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 2, hvorefter bestemmelserne i § 7, stk. 1, nr. 1 og 2 (der foreslås videreført som straffelovens § 7, stk. 2, henholdsvis stk. 1, nr. 1, jf. ovenfor), finder tilsvarende anvendelse med hensyn til handlinger begået af en person, der har indfødsret eller bopæl i Finland, Island, Norge eller Sverige, og som opholder sig her i landet.

Til § 7 a

Den foreslåede bestemmelse vedrører dansk straffemyndighed i forhold til handlinger, som er begået i udlandet og er rettet mod personer med tilknytning til Danmark (jf. det passive personalprincip). Det foreslåede stk. 1 er ny og tilsigter en udvidet beskyttelse af ofre (forurettede) med dansk tilknytning. Det foreslåede stk. 2 svarer med redaktionelle ændringer til den gældende bestemmelse i straffelovens § 8, nr. 3.

Den gældende bestemmelse i straffelovens § 8, nr. 3, omfatter efter sin ordlyd personer, der har dansk indfødsret eller er bosat i den danske stat. Med forslaget til straffelovens § 7 a udvides personkredsen til også at omfatte personer, som har *lignende fast ophold* her i landet, jf. om dette udtryk forslaget til straffelovens § 7 (jf. lovudkastets § 1, nr. 3).

Straffemyndighed efter den gældende bestemmelse forudsætter, at forurettedes tilknytning til Danmark i form af statsborgerskab mv. foreligger på *gerningstidspunktet*. Det foreslås, at dette kommer til at fremgå udtrykkeligt af loven.

Med det foreslåede *stk. 1* udvides området for dansk straffemyndighed på grundlag af det passive personalprincip til også at omfatte handlinger rettet mod den nævnte personkreds, når handlingen er foretaget *inden for* et fremmed myndighedsområde, jf. om dette udtryk bemærkningerne til forslaget til straffelovens § 6 (jf. lovudkastets § 1, nr. 1). Den foreslåede bestemmelse indebærer således en væsentlig udvidet "offerbeskyttelse".

Dansk straffemyndighed er efter forslaget betinget af, at forholdet også er strafbart efter lovgivningen på gerningsstedet (dobbelt strafbarhed).

Det er endvidere en betingelse, at forholdet efter dansk lovgivning kan medføre straf af fængsel i mindst 6 år. Dansk straffemyndighed efter den foreslåede bestemmelse kræver derimod ikke, at forholdet er omfattet af en bestemt strafferamme efter lovgivningen på gerningsstedet. Denne strafferamme vil imidlertid have betydning ved udmålingen af den konkrete straf, jf. herved straffelovens § 10, stk. 2 (som affattet ved lovudkastets § 1, nr. 8).

Det er herudover en betingelse, at der er tale om en alvorlig lovovertrædelse i form af forsætligt drab (straffelovens § 237), grov vold (straffelovens § 245 og § 246, jf. § 245), frihedsberøvelse (straffelovens § 261) eller røveri (straffelovens § 288), en almenfarlig forbrydelse (straffelovens kapitel 20, herunder f.eks. § 180 om brandstiftelse og § 183 om sprængning), en forbrydelse mod kønssædeligheden (straffelovens kapitel

24, herunder f.eks. § 216 om voldtægt, § 222 om samleje med barn under 15 år og § 230 om børnepornografiske optagelser), blodskam (straffelovens § 210) eller kvindeligg omskæring (straffelovens § 245 a og § 246, jf. § 245 a).

Betingelsen om, at der skal være tale om forsætligt manddrab eller grov vold mv., vil også være opfyldt i de tilfælde, hvor tiltale for en sådan lovovertrædelse er indeholdt i en tiltale vedrørende straffelovens § 114 (terrorisme). Det samme gælder i andre tilfælde, hvor tiltalen angår en bestemmelse, der henviser til en af ovennævnte lovovertrædelser, f.eks. straffelovens § 115 (drab på kongen mv.). Dansk straffemyndighed vil imidlertid i sådanne tilfælde normalt også kunne støttes på bl.a. straffelovens § 8, nr. 1, 1. led, eller nr. 5 (der foreslås videreført med forslaget til § 8, nr. 1 og 5, jf. lovudkastets § 1, nr. 5), som *ikke* er betinget af dobbelt strafbarhed.

Det foreslåede stk. 1 tager navnlig sigte på tilfælde, hvor gerningsmanden ikke har den ovennævnte tilknytning til Danmark. Bestemmelsen omfatter imidlertid også tilfælde, hvor gerningsmanden *har* dansk tilknytning. I de tilfælde vil dansk straffemyndighed (når også forurettede har dansk tilknytning) imidlertid også kunne støttes på forslaget til straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, litra b, (jf. lovudkastets § 1, nr. 3) om det kombinerede personalprincip, der ikke kræver dobbelt strafbarhed.

Det foreslåede *stk. 2* vedrører handlinger foretaget *uden for* et myndighedsområde, når handlingen er rettet mod personer med dansk tilknytning. Som anført svarer bestemmelsen med redaktionelle ændringer til den gældende bestemmelse i straffelovens § 8, nr. 3. Det foreslås dog at erstatte det nuværende udtryk ”folkeretlig anerkendt statsområde” med udtrykket ”myndighedsområde”, jf. om dette udtryk bemærkningerne til forslaget til straffelovens § 6 (jf. lovudkastets § 1, nr. 1).

Den foreslåede bestemmelse i *stk. 2* vil også finde anvendelse på handlinger, som foretages på udenlandsk fartøj, der befinder sig på *åbent hav* eller i *international luft-rum*.

Det er ingen betingelse for at anvende den foreslåede bestemmelse i § 7 a, at gerningsmanden var bekendt med, at forurettede havde den nævnte tilknytning til Danmark.

Til § 7 b

Den foreslåede bestemmelse er ny og vedrører rækkevidden af kravet om dobbelt strafbarhed i forhold til retsforfølgning af juridiske personer.

Efter gældende ret indebærer kravet om dobbelt strafbarhed, at retsforfølgning her i landet forudsætter, at alle betingelser for at straffe den konkrete handling i udlandet er

opfyldt, herunder gerningslandets krav til (graden af) tilregnelser, forældelse mv. Herudover antages kravet at indebære, at retsforfølgning her i landet af en juridisk person er betinget af, at lovgivningen i gerningslandet også hjemler strafansvar for juridiske personer (og ikke kun for fysiske personer).

Som en ændring heraf indebærer den foreslåede bestemmelse, at retsforfølgning her i landet af en juridisk person for handlinger mv. foretaget i udlandet fremover *ikke* vil være udelukket alene af den grund, at lovgivningen i det pågældende land uden for Danmark ikke hjemler strafansvar for juridiske personer.

Det foreslås således, at når dansk straffemyndighed over for en juridisk person er betinget af dobbelt strafbarhed, jf. herved forslaget til straffelovens § 7, stk. 1, nr. 1, og stk. 3, og § 7 a, stk. 1 (jf. lovudkastets § 1, nr. 3 og 4), omfatter dette ikke et krav om, at lovgivningen i gerningslandet hjemler strafansvar for en juridisk person. Det er herved forudsat, at dobbelt strafbarhedskravet i øvrigt (fortsat) skal være opfyldt, herunder for så vidt angår krav til tilregnelser, forældelse mv.

Der henvises i øvrigt til forslaget til straffelovens § 6 a (jf. lovudkastets § 1, nr. 2) om lokalisering af strafbare handlinger i forhold til (bl.a.) juridiske personer.

Til nr. 5 (straffelovens § 8)

Den foreslåede bestemmelse svarer med visse ændringer til de gældende bestemmelser i straffelovens § 8, nr. 1, 2, 5 og 6, om dansk straffemyndighed på grundlag af beskyttelses- og repræsentationsprincippet i forhold til handlinger, som er begået i udlandet.

Den gældende bestemmelse i straffelovens § 8, nr. 3, foreslås videreført med forslaget til straffelovens § 7 a, stk. 2 (jf. lovudkastets § 1, nr. 4).

Den gældende bestemmelse i straffelovens § 8, nr. 4, vedrører straffemyndighed i forhold til handlinger omfattet af straffelovens § 183 a om flykapring mv. og drab og voldshandlinger begået i forbindelse hermed. Bestemmelsen kan ikke antages at have et indhold, der rækker ud over anvendelsesområdet for straffelovens § 8, nr. 5 (der foreslås videreført med forslaget til nr. 5, jf. nedenfor), og den gældende bestemmelse i nr. 4 foreslås således ophævet.

Den gældende bestemmelse i straffelovens § 8, nr. 1, vedrører dels handlinger, der krænker den danske stats selvstændighed, sikkerhed og forfatning mv. (1. led), dels handlinger, der krænker interesser, hvis retsbeskyttelse forudsætter en særlig tilknytning til Danmark (2. led). Bestemmelsens 1. led tager navnlig sigte på de meget alvorlige forbrydelser mod staten, der er omfattet af straffelovens kapitel 12-14 og 16, mens

2. led angår mindre alvorlige forbrydelser rettet mod f.eks. den bestående danske fiskale ordning. Med henblik på bl.a. at tydeliggøre denne forskel foreslås den gældende bestemmelse opdelt i to selvstændige bestemmelser (jf. forslaget til *nr. 1* og *nr. 2*). Der er i øvrigt ikke tilsigtet nogen ændring af anvendelsesområdet i forhold til den gældende bestemmelse. Den foreslåede bestemmelse i *nr. 1* vil foruden egentlige stats- og embedsforbrydelser også omfatte individualkrænkelser af personer, der repræsenterer dansk offentlig myndighed, f.eks. frihedsberøvelse og ulovlig tvang over for et medlem af en dansk diplomatisk repræsentation, men f.eks. ikke tyveri af en sådan persons private ejendom.

Den gældende bestemmelse i straffelovens § 8, nr. 2, vedrører dels handlinger, der krænker en forpligtelse, som det ifølge lov påhviler gerningsmanden at iagttage i udlandet (1. led), dels handlinger, der krænker en tjenestepligt, som påhviler gerningsmanden over for dansk fartøj (2. led). Med henblik på bl.a. at tydeliggøre den gældende bestemmelses to led foreslås bestemmelsen opdelt i to selvstændige bestemmelser (jf. forslaget til *nr. 3* og *nr. 4*).

Det forudsættes, at det foreslåede *nr. 3* ikke alene omfatter et uden for en straffebestemmelse etableret særligt pligtforhold, som (også) skal overholdes i udlandet, men også et sådan pligtforhold, der forudsætningsvis er indbygget i en straffebestemmelse. Ud over at omfatte bl.a. overtrædelser af lov om forældremyndighed og samvær er det således forudsat, at den foreslåede bestemmelse også vil kunne anvendes i forhold til overtrædelser af bestemmelser, der forudsætter en særlig relation mellem gerningsmand og offer, herunder navnlig som led i institutionsforhold.

Det vil normalt være en forudsætning for at anvende det foreslåede *nr. 3*, at der er spørgsmål om at rejse straffesag mod en person, som har eller har haft en vis tilknytning til Danmark.

Det foreslåede *nr. 4* tager ligesom den gældende bestemmelse i straffelovens § 8, nr. 2, 2. led, navnlig sigte på at sikre dansk straffemyndighed i forhold til handlinger begået i land eller om bord af udlændinge, der er kommet i et midlertidigt pligtforhold til et dansk fartøj i fremmed (luft-)havn eller farvand.

Der er med de foreslåede bestemmelser i *nr. 3* og *4* ikke i øvrigt tilsigtet nogen ændring af anvendelsesområdet i forhold til den gældende bestemmelse i straffelovens § 8, nr. 2.

Det foreslåede *nr. 5* svarer med enkelte ændringer til den gældende bestemmelse i straffelovens § 8, nr. 5.

Det foreslås for det første at ændre det nuværende udtryk ”forpligtet til at foretage retsforfølgning” til ”forpligtet til at have straffemyndighed” med henblik på at bringe ordlyden af bestemmelsen i overensstemmelse med den måde, hvorpå bestemmelsen er blevet fortolket i praksis. Det afgørende for at støtte dansk straffemyndighed på en international forpligtelse er således, om en konvention mv. forpligter Danmark til at have straffemyndighed. Det kræves ikke herudover, at Danmark er forpligtet til konkret at foretage retsforfølgning.

Det foreslås for det andet at ændre udtrykket ”mellemfolkelig overenskomst” til ”international bestemmelse”. Det er imidlertid fortsat en forudsætning, at Danmarks internationale forpligtelse til at have straffemyndighed afledes af en traktat, konvention eller andet internationalt retsinstrument. Den foreslåede ændring giver derimod ikke grundlag for at udøve dansk straffemyndighed baseret på eventuelle folkeretlige sædvanemæssige jurisdiktionsforpligtelser, som ikke er kommet udtrykkeligt til udtryk i et internationalt retsinstrument.

Med udtrykket ”international bestemmelse” præciseres det, at forpligtelsen til at have straffemyndighed kan følge *enten* direkte af en konventionsbestemmelse mv. *eller* af en bestemmelse i et internationalt retsinstrument, der er udstedt på grundlag af en sådan konventionsbestemmelse mv. Det foreslåede nr. 5 vil således bl.a. kunne danne grundlag for dansk straffemyndighed i forhold til en international forpligtelse herom, der f.eks. er fastsat i bindende resolutioner vedtaget af FN’s Sikkerhedsråd (på grundlag af FN Pagten) eller i et direktiv eller en rammeafgørelse mv. vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union (i det omfang sådanne instrumenter måtte indeholde strafferetlige jurisdiktionsbestemmelser).

Det afhænger som efter den gældende bestemmelse af en fortolkning af den enkelte konventionsbestemmelse mv., i hvilket omfang forpligtelsen til at have straffemyndighed bl.a. er betinget af, at gerningsmanden opholder sig her i landet.

Det foreslåede nr. 6 svarer med en enkelt ændring til den gældende bestemmelse i straffelovens § 8, nr. 6, hvorefter det er muligt at foretaget retsforfølgning her i landet i tilfælde, hvor Danmark afslår at udlevere en sigtet person (jf. princippet om *aut dedere aut judicare*). Efter den gældende bestemmelse forudsætter dansk straffemyndighed (foruden dobbelt strafbarhed), at handlingen efter dansk ret kan medføre *højere* straf end fængsel i 1 år. Dette strafferammekrav svarer til den betingelse for udlevering til strafforfølgning (af udlændinge til lande uden for Den Europæiske Union), der tidligere gjaldt efter udleveringsloven. Ved lov nr. 37 af 6. juni 2002 er udleveringslovens strafferammekrav på dette punkt imidlertid ændret til fængsel i *mindst* 1 år. Med det

foreslåede nr. 6 bringes straffelovens strafferammekrav i overensstemmelse med kravet efter udleveringsloven.

Det foreslås herudover at erstatte udtrykket ”folkeretligt anerkendt statsområde” med udtrykket ”myndighedsområde”, jf. om dette udtryk bemærkningerne til forslaget til straffelovens § 6 (jf. lovudkastets § 1, nr. 1).

Til nr. 6 (straffelovens § 8 a)

Det foreslås at indsætte en ny bestemmelse om dansk straffemyndighed i forhold til handlinger begået *uden for* den danske stat, når handlinger af pågældende art er omfattet af statutten for Den Internationale Straffedomstol (gennemført i dansk ret ved lov nr. 342 af 16. maj 2001). Hvis sådanne handlinger måtte være begået *inden for* den danske stat, følger dansk straffemyndighed af straffelovens § 6 (som affattet ved lovudkastets § 1, nr. 1).

Med forslaget til straffelovens § 8 a sikres dansk straffemyndighed for lovovertrædelser, som er begået i udlandet, når lovovertrædelserne angår handlinger af den art, der er omfattet af Den Internationale Straffedomstols jurisdiktionskompetence, det vil sige i forhold til *folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser*, jf. statuttens artikel 6-8. Den foreslåede bestemmelse vil endvidere omfatte *aggression*, når denne forbrydelsestype som den sidste af de, der er omfattet af statutten (jf. herved statuttens artikel 5), formentlig defineres ved gennemgangskonferencen i 2010. Bestemmelsen vil herudover – uden behov for lovændring af jurisdiktionsbestemmelsen – komme til at omfatte andre typer af forbrydelser, der i fremtiden måtte blive medtaget i Domstolens statut (forudsat dansk ratifikation af en sådan udvidelse af statutten).

Forslaget tager sigte på at skabe grundlag for dansk straffemyndighed for alle udlandshandlinger omfattet af statutten, jf. dog nedenfor om afgrænsningen af den omfattede personkreds. Med forslaget sikres, at Danmark har mulighed for at udøve den primære jurisdiktionskompetence i forhold til Domstolens jurisdiktionskompetence, der efter statuttens artikel 1 og 17 alene er komplementær i forhold til deltagerstaterne.

Med udtrykket ”handling af den pågældende art” sikres det, at den foreslåede bestemmelse om dansk straffemyndighed også vil finde anvendelse, selv om Den Internationale Straffedomstol i det konkrete tilfælde ikke måtte have jurisdiktionskompetence, enten som følge af at handlingen er begået i en stat, der ikke har tiltrådt statutten, eller som følge af at handlingerne er begået forud for statuttens ikrafttræden den 1. juli 2002. Det forudsættes i øvrigt, at den foreslåede bestemmelse alene vil kunne an-

vendes med tilbagevirkende kraft, i det omfang dette ikke er udelukket efter straffelovens § 3 og de folkeretlige regler, jf. herved straffelovens § 12 (som ændret ved lovudkastets § 1, nr. 11).

Efter den foreslåede bestemmelse vil der være dansk straffemyndighed, hvis gerningsmanden på sigtelsestidspunktet har dansk indfødsret, er bosat i den danske stat eller har lignende fast ophold her i landet, jf. om sidstnævnte udtryk forslaget til straffelovens § 7 (jf. lovudkastets § 1, nr. 3). Der vil endvidere være dansk straffemyndighed, hvis gerningsmanden på sigtelsestidspunktet befinder sig her i landet. Bestemmelsen tager herved bl.a. sigte på at undgå, at Danmark kan komme til at fremstå som et fristed for udlændinge, der i udlandet har begået folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser mv. Udtrykket "befinder sig her i landet" omfatter også den, som alene er ganske kortvarigt til stede i Danmark, f.eks. under transit i en dansk lufthavn. Samtidig indebærer den foreslåede personelle afgrænsning af bestemmelsens anvendelsesområde, at dansk straffemyndighed ikke udstrækkes ubegrænset til at omfatte udlandshandlinger begået af udlændinge uden nogen form for tilknytning til Danmark (universel straffemyndighed i videste forstand).

Den foreslåede bestemmelse angår alene spørgsmålet om grundlaget for dansk straffemyndighed i forhold til de omhandlede handlinger i statutten. En dansk straffesag vedrørende sådanne handlinger skal i øvrigt som hidtil afgøres på grundlag ud af de relevante materielle danske straffebestemmelser.

Til nr. 7 (straffelovens § 9)

Den gældende bestemmelse i straffelovens § 9 om virkningsprincippet foreslås med visse ændringer videreført med forslaget til straffelovens § 6 a, stk. 2 (jf. lovudkastets § 1, nr. 2). Bestemmelsen i § 9 foreslås på den baggrund ophævet.

Til nr. 8 (straffelovens § 10, stk. 2)

Efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 10, stk. 1, skal afgørelsen om såvel straf som om andre retsfølger af en handling ske efter dansk lovgivning. Bestemmelsen foreslås ikke ændret.

Det følger endvidere af den gældende bestemmelse i straffelovens § 10, stk. 2, 1. pkt., at der ikke kan idømmes en strengere straf end hjemlet ved lovgivningen på gerningsstedet i de tilfælde, der er nævnt i straffelovens § 7, stk. 1 og 2 – det vil sige i de tilfælde, hvor påtale her i landet for udlandshandlinger er betinget af, at handlingen

også er strafbar efter lovgivningen på gerningsstedet (dobbelts strafbarhed). Det antages, at bestemmelsen finder tilsvarende anvendelse i forhold til de tilfælde, der er nævnt i straffelovens § 8, nr. 6.

Med det foreslåede stk. 2 videreføres bestemmelsen i straffelovens § 10, stk. 2, 1. pkt. I stedet for (som efter den gældende bestemmelse) at henvise til § 7, stk. 1 og 2, foreslås det udtrykkeligt angivet, at der ikke kan idømmes strengere straf end hjemlet ved lovgivningen på gerningsstedet, når dansk straffemyndighed er betinget af dobbelt strafbarhed.

Den foreslåede bestemmelse omfatter de tilfælde, der er nævnt dels i straffelovens § 7, stk. 1 og 2 (som foreslås videreført med forslaget til straffelovens § 7, stk. 1, nr. 1, og stk. 3, jf. lovudkastets § 1, nr. 3), dels i straffelovens § 8, nr. 6 (som affattet ved lovudkastets § 1, nr. 5). Derudover omfatter det foreslåede stk. 2 de tilfælde, der er omfattet af forslaget til den nye bestemmelse i straffelovens § 7 a, stk. 1 (jf. lovudkastets § 1, nr. 4), om handlinger foretaget inden for et fremmed myndighedsområde og rettet mod personer med tilknytning til Danmark.

Efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 10, stk. 2, 2. pkt., finder gerningsstedets straffemaksimum ikke anvendelse ved retsforfølgning her i landet for udlandshandlinger begået af personer, som på gerningstidspunktet havde dansk indfødsret eller var bosat i den danske stat, når handlingen omfatter seksuelt misbrug af børn eller kvindelig omskæring (jf. straffelovens § 222, § 223 a, § 224, jf. § 222 eller § 223 a, § 225, jf. § 222 eller § 223 a, § 226, § 230, § 235, § 245 a eller § 246, jf. § 245 a).

Dansk straffemyndighed i forhold til sådanne lovovertrædelser kan efter gældende ret – i de tilfælde hvor handlingen er strafbar efter gerningsstedets lovgivning (dobbelts strafbarhed) – ikke støttes på den gældende bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 3, men må derimod støttes på straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2 (som videreføres med forslaget til straffelovens § 7, stk. 1, nr. 1). Sidstnævnte bestemmelse er imidlertid betinget af dobbelt strafbarhed, hvorfor den gældende bestemmelse i straffelovens § 10, stk. 2, 1. pkt. – uden bestemmelsen i 2. pkt. – ville føre til, at gerningsstedets straffemaksimum ville finde anvendelse.

Dansk straffemyndighed i forhold til seksuelt misbrug af børn eller kvindelig omskæring begået i udlandet af personer med tilknytning til Danmark på gerningstidspunktet vil imidlertid fremover kunne støttes på forslaget til straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, litra a (jf. lovudkastets § 1, nr. 3), uanset om forholdet er strafbart eller straffrit efter lovgivningen på gerningsstedet. Efter bestemmelsen er dansk straffemyndighed

således *ikke* betinget af dobbelt strafbarhed, hvorfor den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 10, stk. 2, ikke vil finde anvendelse ved retsforfølgning her i landet for sådanne lovovertrædelser.

På den baggrund foreslås den gældende bestemmelse i straffelovens § 10, stk. 2, 2. pkt., ophævet.

Til nr. 9 (straffelovens § 10 a)

Den foreslåede bestemmelse viderefører med visse ændringer den gældende bestemmelse i straffelovens § 10 a om rækkevidden af forbudet mod at foretage ny retsforfølgning for en handling, der allerede er pådømt én gang (jf. grundsætningen om *ne bis in idem*).

Den gældende bestemmelse vedrører dels straffedomme afsagt i den stat, hvor handlingen er begået (gerningslandet), dels domme omfattet af den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger (jf. herved lov nr. 323 af 4. juni 1986 om international fuldbyrdelse af straf), dels domme omfattet af lov nr. 252 af 12. juni 1975 med senere ændringer om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager (jf. herved den europæiske konvention af 15. maj 1972 om overførsel af retsforfølgning i straffesager).

Med det foreslåede *stk. 1* foreslås det mere generelt at beskrive rækkevidden af forbudet ved at henvise til straffedomme omfattet af en af Danmark tiltrådt "international forpligtelse" om anerkendelse af straffedommes retskraft frem for ved at henvise til særligt opregnede konventioner mv.

Udtrykket "international forpligtelse" omfatter først og fremmest de konventioner mv., der er omfattet af den gældende bestemmelse. Med udtrykket sikres det imidlertid, at bestemmelsen uden ændring af § 10 a også vil komme til at omfatte andre internationale forpligtelser om anerkendelse af straffedommes retskraft, som Danmark i fremtiden måtte påtage sig. Udtrykket omfatter herudover tilfælde, hvor grundsætningen om *ne bis in idem* støttes på en folkeretlig sædvane, herunder i forhold til forbudet mod at foretage ny retsforfølgning af personer, der allerede er pålagt straf for det pågældende forhold i gerningslandet.

Det foreslåede *stk. 2* viderefører med visse ændringer opregningen i den gældende bestemmelse i straffelovens § 10 a, stk. 1, af de tilfælde, hvor det som udgangspunkt er udelukket at foretage fornyet retsforfølgning i Danmark for forhold, der har ført til straffedom i udlandet. I forhold til den gældende bestemmelse udstrækkes forbudet om fornyet retsforfølgning til også at omfatte straffedomme afsagt i et andet land end ger-

ningslandet (f.eks. i det land, hvor gerningsmanden er statsborger). Efter forslaget vil forbudet efter omstændighederne også gælde i forhold til f.eks. internationale tribuna-
ler eller domstole, som er etableret på et grundlag, der ikke er tiltrådt af Danmark.

Det foreslåede *stk. 3, nr. 1*, viderefører den gældende bestemmelse i straffelovens § 10 a, stk. 2, hvorefter der trods en allerede afsagt straffedom i udlandet kan ske retsforfølgning i Danmark i forholdt til handlinger begået her i landet (jf. straffelovens § 6), og i forhold til handlinger, der krænker den danske stats selvstændighed, sikkerhed og forfatning mv. (jf. straffelovens § 8, nr. 1). Som følge af forslaget om at opdele straffelovens § 8, nr. 1, i to selvstændige bestemmelser (§ 8, nr. 1 og nr. 2, jf. lovudkastets § 1, nr. 5) foreslås henvisningen til § 8, nr. 1, tilsvarende ændret til § 8, nr. 1 og 2.

Det foreslås endvidere, at muligheden for at foretage retsforfølgning her i landet trods en allerede afsagt udenlandsk straffedom også skal finde anvendelse på tilfælde omfattet af straffelovens § 6, jf. § 6 a eller § 6 b (jf. lovudkastets § 1, nr. 2), om virkningsprincippet mv.

Det foreslås herudover, at muligheden for at foretage retsforfølgning her i landet trods en allerede afsagt udenlandsk straffedom tillige skal finde anvendelse i tilfælde, hvor den udenlandske straffedom vedrører handlinger omfattet af forslaget til straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2 (jf. lovudkastets § 1, nr. 3), det vil sige, når dommen angår personer, som på gerningstidspunktet har tilknytning til Danmark, og som har begået handlinger, der omfatter seksuelt misbrug af børn eller kvindelig omskæring (litra a), eller som har begået handlinger rettet mod nogen med tilknytning til Danmark (litra b).

Efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 10 a, stk. 2, er adgangen til at foretage retsforfølgning i Danmark i forhold til de opregnede tilfælde trods en allerede afsagt udenlandsk straffedom afskåret i de situationer, hvor strafforfølgningsen i domslandet er sket efter anmodning af den danske anklagemyndighed. Denne begrænsning foreslås videreført med det foreslåede *stk. 4*.

Med det foreslåede *stk. 3, nr. 2*, udvides adgangen til at foretage retsforfølgning i Danmark trods en allerede afsagt udenlandsk straffedom til også at omfatte tilfælde, hvor den udenlandske straffedom er genoptaget i medfør af retsplejelovens § 976, stk. 1, nr. 1, det vil sige tilfælde, hvor der efter en udenlandsk dom om frifindelse er afgivet en tilståelse eller fremkommet andre beviser, sådan at det må antages, at vedkommende har begået den forbrydelse, der er pådømt ved den udenlandske dom.

Med det foreslåede *stk. 3, nr. 3*, udvides adgangen til at foretage retsforfølgning i Danmark trods en allerede afsagt udenlandsk straffedom herudover til også at omfatte tilfælde, hvor en anerkendelse af den udenlandske straffedom vil være åbenbart ufore-

nelig med danske retsprincipper. Den foreslåede bestemmelse vil f.eks. efter omstændighederne kunne finde anvendelse, hvis den udenlandske straffesag alene er gennemført på skrømt med det formål af afskære andre stater fra at foretage retsforfølgning.

Til nr. 10 (straffelovens § 11)

Den gældende bestemmelse i straffelovens § 11 omfatter personer, der har dansk indfødsret eller er bosat i den danske stat. I lighed med, hvad der foreslås for så vidt angår den personelle afgrænsning efter forslaget til straffelovens § 7, § 7 a og § 8 a, foreslås det at udvide personkredsen nævnt i § 11 til også at omfatte personer, som har *lignende fast ophold* her i landet, jf. om dette udtryk forslaget til straffelovens § 7 (jf. lovudkastets § 1, nr. 3).

Til nr. 11 (straffelovens § 12)

Efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 12 begrænses anvendelsen af bestemmelserne i straffelovens §§ 6-8 ved de i folkeretten anerkendte undtagelser. Uanset ordlyden af straffelovens § 12 antages straffelovens øvrige bestemmelser i §§ 9-11 om straffemyndighed, om muligheden for at fravige gerningsstedets straffemaksimum og om muligheden for at fravige grundsætningen om *ne bis in idem* mv. at være tilsvarende begrænset af folkeretten. Med forslaget kommer dette til at fremgå udtrykkeligt af loven.

Til § 2

...

Til § 3

...

Til § 4

...

Bilag

Straffeloven

Justitsministeriets lovebekendtgørelse nr. 1000 af 5. oktober 2006 (uddrag)

§ 6. Under dansk straffemyndighed hører handlinger,

- 1) i den danske stat,
- 2) på dansk fartøj, som befinder sig uden for nogen stats folkeretlig anerkendte område,
- 3) på dansk fartøj, som befinder sig på fremmed folkeretlig anerkendt område, af personer, der hører til fartøjet eller som rejsende følger med dette.

§ 7. Under dansk straffemyndighed hører fremdeles handlinger, som en person, der har dansk indfødsret eller er bosat i den danske stat, har foretaget uden for denne,

- 1) for så vidt handlingen er foretaget uden for folkeretlig anerkendt statsområde, hvis handlinger af den pågældende art kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder,
- 2) for så vidt handlingen er foretaget inden for sådant område, hvis den er straffar også efter den dér gældende lovgivning.

Stk. 2. Bestemmelserne i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse med hensyn til handlinger begået af en person, der har indfødsret eller bopæl i Finland, Island, Norge eller Sverige, og som opholder sig her i landet.

Stk. 3. I de i stk. 1, nr. 2, nævnte tilfælde hører en handling, som er foretaget af en person, der på gerningstidspunktet havde dansk indfødsret eller var bosat i den danske stat, dog under dansk straffemyndighed, selv om den ikke er straffar efter lovgivningen i det pågældende statsområde, når handlingen er omfattet af

- 1) § 222,
- 2) § 223 a,
- 3) § 224, jf. § 222 eller § 223 a,
- 4) § 225, jf. § 222 eller § 223 a,
- 5) § 226,
- 6) § 230,
- 7) § 235,
- 8) § 245 a eller
- 9) § 246, jf. § 245 a.

§ 8. Under dansk straffemyndighed hører endvidere handlinger, foretagne uden for den danske stat, uden hensyn til, hvor gemingsmanden hører hjemme,

- 1) når handlingen krænker den danske stats selvstændighed, sikkerhed, forfatning eller offentlige myndigheder, en embedspligt mod staten eller sådanne interesser, hvis retsbeskyttelse i den danske stat forudsætter en særlig tilknytning til denne,
- 2) når handlingen krænker en forpligtelse, som det ifølge lov påhviler gerningsmanden at iagttage i udlandet, eller en ham over for dansk fartøj påhvillende tjenestepligt,
- 3) når en uden for folkeretlig anerkendt statsområde foretagen handling krænker nogen, der har dansk indfødsret eller er bosat i den danske stat, og handlinger af den pågældende art kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder,
- 4) når handlingen er omfattet af § 183 a. Påtalen kan tillige omfatte overtrædelser af §§ 237 og 244-248, som er begået i forbindelse med overtrædelser af § 183 a,
- 5) når handlingen er omfattet af mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning, eller

- 6) når udlevering af sigtede til retsforfølgning i et andet land afslås, og handlingen, for så vidt den er foretaget inden for folkeretligt anerkendt statsområde, er straffar efter den dér gældende lovgivning og den efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 1 år.

§ 9. I de tilfælde, i hvilke en handlingens strafbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtrædt eller tilsigtet følge, betragtes handlingen tillige som foretaget dér, hvor virkningen er indtrædt eller tilsigtet at skulle indtræde.

§ 10. Når i medfør af foranstående regler påtale sker her i landet, skal afgørelsen såvel om straf som om andre retsfølger af handlingen ske efter dansk lovgivning.

Stk. 2. I de i § 7, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde kan der, hvis handlingen er begået inden for fremmed folkeretligt anerkendt område, dog ikke idømmes strengere straf end hjemlet ved gerningsstedets lovgivning. Dette gælder dog ikke for en person, der på gerningstidspunktet havde dansk indfødsret eller var bosat i den danske stat, når handlingen er omfattet af

- 1) § 222,
- 2) § 223 a,
- 3) § 224, jf. § 222 eller § 223 a,
- 4) § 225, jf. § 222 eller § 223 a,
- 5) § 226,
- 6) § 230,
- 7) § 235,
- 8) § 245 a eller
- 9) § 246, jf. § 245 a.

§ 10 a. En person, over for hvem der er afsagt en straffedom i den stat, hvor handlingen er begået, eller en dom, der er omfattet af den europæiske konvention om straffedommes internationale retsvirkninger eller af lov om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager, kan ikke strafforfølges her i landet for den samme handling, såfremt

- 1) han er endeligt frifundet,
- 2) den idømte sanktion er fuldbyrdet, er under fuldbyrdelse eller er bortfaldet efter domslandets regler, eller
- 3) han er fundet skyldig, uden at der er fastsat nogen sanktion.

Stk. 2. Bestemmelserne i stk. 1 gælder ikke

- a) handlinger, der falder ind under § 6, eller
 - b) de i § 8, nr. 1, nævnte handlinger,
- medmindre strafforfølgning i domslandet er sket efter anmodning af den danske anklagemyndighed.

§ 10 b. Sker der strafforfølgning mod en person, som i en anden stat er pålagt en sanktion for samme handling, skal der, i det omfang denne sanktion er fuldbyrdet, ske en tilsvarende nedsættelse af den sanktion, der pålægges her i landet.

§ 11. Er en person, der har dansk indfødsret eller er bosat i den danske stat, i fremmed stat straffet for en handling, der efter dansk ret kan medføre frakendelse eller fortabelse af kald eller erhverv eller anden rettighed, kan frakendelse heraf ske efter offentlig påtale her i landet.

§ 12. Anvendelsen af reglerne i §§ 6-8 begrænses ved de i folkeretten anerkendte undtagelser.

