

DANSK STRAFFEMYNDIGHED I FORHOLD TIL SEKSUEL UDNYTTELSE AF BØRN I UDLANDET

BETÆNKNING Nr. 1470 | KØBENHAVN 2006

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2005

- | | | | |
|------|--|------|---|
| 1457 | Markedsføring og prisoplysning | 1463 | Betænkning om retssikkerhed i anbringelsessager |
| 1458 | Betænkning om forbedring af voldtægtsfres retsstilling | 1464 | Betænkning om Lovtidende i elektronisk form |
| 1459 | Betænkning om virksomhedspant | 1465 | Betænkning fra udvalget om dommeres bibeskæftigelse |
| 1460 | Betænkning om revision af forældelseslovgivningen | 1466 | Ægtefællers pensionsrettigheder |
| 1461 | Betænkning om varetagelse af tinglysningsopgaven | 1467 | Haagerbørnebeskyttelseskonventionen |
| 1462 | Straffelovrådets betænkning om kriminalisering af generelle opfordringer til selvmord m.v. | 1468 | Reform af den civile retspleje IV |

2006

- | | |
|------|--|
| 1469 | Betænkning om varetægtsfængsling i isolation efter 2000-loven |
| 1470 | Dansk straffemyndighed i forhold til seksuel udnyttelse af børn i udlandet |

Dansk straffemyndighed i forhold til seksuel udnyttelse af børn i udlandet

Delbetænkning afgivet af Justitsministeriets Jurisdiktionsudvalg

Betænkning nr. 1470

2006

Betænkning om dansk straffemyndighed i forhold til seksuel udnyttelse af børn i udlandet.

Betænkning nr. 1470/2006

Publikationen kan bestilles
via Justitsministeriets hjemmeside (www.jm.dk)
eller hos
Schultz Distribution
Herstedvang 12
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 62 19 69
schultz@schultz.dk

ISBN: 87-91851-025
ISBN: 87-91851-03-3 (internet)
Tryk: Schultz Grafisk
Pris: Kr. 150 pr. bog incl. moms

Kapitel 1. Indledning	7
1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium	7
1.2. Udvalgets arbejde.....	12
1.3. Resumé af udvalgets forslag	13
1.4. Udvalgets sammensætning	14
 Kapitel 2. Gældende ret vedrørende seksuel udnyttelse af børn.....	 17
 Kapitel 3. Gældende ret vedrørende dansk straffemyndighed i forhold til handlinger foretaget i udlandet	 23
3.1. Overordnet om centrale jurisdiktionsprincipper	23
3.2. Straffelovens § 7	24
3.2.1. Straffelovens § 7, stk. 1.....	25
3.2.2. Straffelovens § 7, stk. 2.....	31
3.2.3. Straffelovens § 7, stk. 3.....	32
3.3. Dansk straffemyndighed ved forsøgs- og medvirkenshandlinger	33
3.4. Nærmere om danske straffebestemmelers gyldighedsområde	34
3.5. Betydningen af straffelovens § 10.....	36
 Kapitel 4. Fremmed ret	 39
 Kapitel 5. Udvalgets overvejelser	 45
5.1. Baggrunden for kravet om dobbelt strafbarhed.....	45
5.2. Tidligere overvejelser om fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed.....	46
5.3. Udvalgets overvejelser om yderligere fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed	48
5.4. Modeller for eventuel fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed	54
5.5. Afgrænsningen af relevante straffelovsbestemmelser	57
5.6. Afgrænsningen af den relevante personkreds	62

5.7. Fastlæggelse af det relevante tidspunkt for gerningsmandens tilknytning til Danmark	63
5.8. Forholdet til straffelovens § 10	64
5.9. Særligt om forsøgs- og medvirkenshandlinger	65
Kapitel 6. Udvalgets lovudkast med bemærkninger	67

Bilag

Jurisdiktionsudvalgets udtalelse vedrørende Justitsministeriets udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (omskæring af kvinder)	73
--	----

Kapitel 1. Indledning

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 straffetretlig 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 straffemyndighed 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 medvirkenshandlinger.

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 bevismaterials 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 øn-

sker 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 har justitsministeren erklæret sig indforstået med, at Jurisdiktionsudvalget afgiver en delbetænkning om spørgsmålet om "sex-turisme" og dobbelt strafbarhed i forbindelse hermed inden den 1. februar 2006.

Denne delbetænkning er derfor begrænset til at vedrøre udvalgets overvejelser og lovudkast i relation til denne afgrænsede problemstilling. Spørgsmålet om dobbelt strafbarhed ved sager om "sex-turisme" berører – på samme måde som de tidligere overvejelser i relation til straffemyndighed ved kvindelig omskæring – en række centrale jurisdiktionsprincipper, som mere generelt vil blive vurderet i forbindelse med udvalgets samlede overvejelser om dansk straffemyndighed. Den isolerede ændring af jurisdiktionsbestemmelserne, som den nugældende bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 3, og en eventuel særlig jurisdiktionsregel vedrørende "sex-turisme" er udtryk for, må derfor forventes at blive medinddraget i forbindelse med udvalgets generelle overvejelser om dansk straffemyndighed.

1.3. Resumé af udvalgets forslag

Delbetænkningens kapitel 5 indeholder udvalgets overvejelser om ændring af straffelovens jurisdiktionsbestemmelser med henblik på at sikre mulighed for at kunne retsforfølge personer, der har dansk indfødsret eller er bosat her i landet, hvis disse i udlandet foretager seksuel udnyttelse af børn. Udvalget beskriver to løsningsmodeller, der kan overvejes bragt i anvendelse i den forbindelse. Udvalgets lovudkast herom og bemærkninger hertil er indeholdt i betænkningens kapitel 6.

Hovedpunkterne i udvalgets lovudkast er følgende:

Det følger af straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, at dansk straffemyndighed i forhold til handlinger foretaget i udlandet af en person, der har dansk indfødsret eller er bosat her i landet, som udgangspunkt forudsætter, at den pågældende handling tillige er strafbar

efter gerningslandets lovgivning (kravet om dobbelt strafbarhed). Straffelovens § 7, stk. 3, indeholder en særlig jurisdiktionsbestemmelse, som indebærer, at der i relation til overtrædelse af straffelovens § 245 a og § 246, jf. § 245 a om kvindelig omskæring ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed. Udvalget foreslår, at § 7, stk. 3, i givet fald udvides til også at omhandle en række nærmere angivne straffelovsbestemmelser vedrørende seksuel udnyttelse af børn.

Ved pådømmelse i Danmark af strafbare forhold begået i udlandet kan danske domstole i dag som hovedregel ikke idømme en straf, som overstiger det strafmaksimum, der gælder efter gerningslandets lovgivning, jf. straffelovens § 10, stk. 2, 1. pkt. En undtagelse herfra er angivet i straffelovens § 10, stk. 2, 2. pkt., hvorefter danske domstole ved strafudmålingen ikke er bundet af et udenlandsk strafmaksimum i sager vedrørende kvindelig omskæring, jf. straffelovens § 245 a eller § 246, jf. § 245 a. Udvalget foreslår, at straffelovens § 10, stk. 2, 2. pkt., i givet fald udvides til at også at omhandle de bestemmelser om seksuelt misbrug af børn, som efter udvalgets forslag er undtaget fra kravet om dobbelt strafbarhed. Dette medfører, at danske domstole ikke vil være bundet af strafmaksimum i gerningslandet i de tilfælde, hvor gerningsmanden havde dansk indfødsret eller var bosat i Danmark på gerningstidspunktet.

1.4. Udvalgets sammensætning

Jurisdiktionsudvalget har ved afgivelsen af denne delbetænkning 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

Politimester Claus Nørøxe, Politimesterforeningen

Statsadvokat Birgitte Vestberg, Foreningen af Statsadvokater

Professor, lic. jur. Gorm Toftegaard Nielsen, Aarhus Universitet

Docent, dr. jur. Frederik Harhoff, Københavns Universitet

Ambassadør Peter Taksøe-Jensen, Udenrigsministeriet

Advokat Tyge Trier, Dansk Røde Kors

Afdelingsleder Birgitte Kofod Olsen, Institut for Menneskerettigheder
Konsulent Helle Hübertz Krogsøe, Justitsministeriet
Som sekretær for Jurisdiktionsudvalget har fungeret fuldmægtig Jeanie Sølager Bigler,
Justitsministeriet.

31. januar 2006

Henning Fode (formand)
Frederik Harhoff
Poul Dahl Jensen
Helle Hübertz Krogsøe
Elisabeth Mejnertz
Gorm Toftegaard Nielsen

Claus Nørøxe
Birgitte Kofod Olsen
Jakob Lund Poulsen
Peter Taksøe-Jensen
Tyge Trier
Birgitte Vestberg

Jeanie Sølager Bigler

Kapitel 2. Gældende ret vedrørende seksuel udnyttelse af børn

Straffelovens kapitel 24 om forbrydelser mod kønssædeligheden indeholder en række bestemmelser, der tager sigte på at beskytte mod seksuelle overgreb, herunder visse bestemmelser, som specifikt omhandler seksuel udnyttelse af børn.

I Danmark er den seksuelle lavalder 15 år. Samleje med et barn under 15 år straffes efter straffelovens § 222 med fængsel indtil 8 år. Hvis barnet var under 12 år, eller hvis gerningsmanden har skaffet sig samleje ved tvang eller ved fremsættelse af trusler, kan straffen stige til fængsel indtil 12 år, jf. § 222, stk. 2. I tilfælde, hvor det seksuelle misbrug er rettet mod en person, der er under 12 år, kan der generelt straffes efter både § 222, stk. 2, og efter den almindelige voldtægtsbestemmelse i straffelovens § 216, stk. 1, hvis betingelserne for at anvende denne bestemmelse er opfyldt.¹ Er handlingen rettet mod en person, der er mellem 12 og 15 år, straffes der derimod kun i sammenstød mellem § 222, stk. 2, og § 216, hvis voldtægten (i øvrigt) har haft en særlig farlig karakter, eller der foreligger særligt skærpende omstændigheder, jf. straffelovens § 216, stk. 2.²

Forbuddet i straffelovens § 222 mod samleje med et barn under 15 år er absolut og gælder således, uanset om der har været anvendt tvang, og uanset om der er tale om misbrug.

Straffelovens § 222 omhandler efter sin ordlyd alene samleje. Herved er forudsat, at et samleje er opnået eller forsøgt opnået (jf. § 21), og at der er tale om et heteroseksuelt forhold. § 222 finder tilsvarende anvendelse med hensyn til anden kønslig omgængelse end samleje (jf. § 224), hvorved forstås ”enhver anden kønslig benyttelse af en anden persons legeme end samleje”³ og med hensyn til kønslig omgængelse med en person af samme køn (jf. § 225).

Straffeloven indeholder også en række bestemmelser, der har til formål at beskytte børn og unge mod seksuelle overgreb fra personer, som har en særlig betroet stilling i for-

¹ Kommenteret straffelov, speciel del, 8. udg., 2005, s. 275

² Kommenteret straffelov, speciel del, 8. udg., 2005, a.st.

³ Betænkning 1923, sp. 323

hold til barnet eller den unge, eller i forhold til hvem barnet eller den unge står i et afhængighedsforhold.

Straffelovens § 219 indeholder et forbud mod, at den, der er ansat eller tilsynsførende ved bl.a. et børne- eller ungdomshjem, har samleje med nogen, der er optaget i institutionen. Overtrædelse heraf straffes med fængsel indtil 4 år. I kraft af gerningsmandens stilling som ansat eller tilsynsførende indebærer et seksuelt forhold til en anbragt i institutionen en tilsidesættelse af personalets særlige pligter samt et muligt misbrug af den magt og indflydelse, der tilkommer personalet over for de anbragte personer.⁴ Bestemmelsen forudsætter ikke, at samlejet finder sted på institutionen, men kan tillige anvendes ved samleje uden for institutionen.

Straffelovens § 223, stk. 1, indeholder en bestemmelse, hvorefter den, der har samleje med en person under 18 år, som er gerningsmandens adoptivbarn, stedbarn eller plejebarn eller er betroet den pågældende til undervisning eller opdragelse, straffes med fængsel indtil 4 år. Efter bestemmelsens stk. 2 straffes på samme måde den, som ved groft misbrug af en på alder og erfaring beroende overlegenhed forfører en person under 18 år til samleje. Mens strafansvaret efter stk. 2 forudsætter, at samlejet er opnået ved groft misbrug, indeholder stk. 1 et absolut forbud, der gælder, selv om der ikke konkret er tale om et misbrug af gerningsmandens stilling som underviser mv. og uden hensyntagen til, hvem der har taget initiativ til forholdet.⁵

Efter straffelovens § 220 er det endvidere strafbart ved groft misbrug af en persons tjenstlige eller økonomiske afhængighed at skaffe sig samleje uden for ægteskab. Overtrædelse heraf straffes med fængsel indtil 1 år, idet strafferammen dog er fængsel indtil 3 år, hvis forholdet er begået over for en person under 21 år. Anvendelse af bestemmelsen forudsætter, at der er tale om groft misbrug, hvorved domstolene er overladt et betydeligt skøn over bestemmelsens rækkevidde. I tilfælde, hvor misbruget er rettet mod en person under 15 år, vil handlingen formentlig i stedet blive henført under straffelovens § 222.

⁴ Kommenteret straffelov, speciel del, 8. udg., 2005, s. 271

⁵ Kommenteret straffelov, speciel del, 8. udg. 2005, s. 277

De nævnte bestemmelser i §§ 219, 220 og 223 finder tilsvarende anvendelse med hensyn til anden kønslig omgængelse end samleje, jf. § 224, og med hensyn til kønslig omgængelse med en person af samme køn, jf. § 225.

Børneprostitution er reguleret i straffelovens § 223 a. Efter bestemmelsen straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år den, der som kunde mod betaling eller løfte om betaling har samleje med en person under 18 år. Tilsvarende gælder for anden kønslig omgængelse end samleje og for kønslig omgængelse med en person af samme køn, jf. § 224 og § 225. Hvis den prostituerede er under 15 år, er handlingen tillige strafbar efter straffelovens § 222, jf. eventuelt § 224 eller § 225.

Bestemmelsen i § 223 a finder anvendelse, hvis personen under 18 år modtager betaling eller løfte om betaling. Der skal ikke nødvendigvis være tale om betaling af et pengebeløb, men kundens modydelse skal kunne gøres op i penge. Den, der betaler for en mindreårige bolig, mad, tøj mv., og som har seksuelt samkvem med den mindreårige, skal efter forarbejderne til bestemmelsen normalt ikke betragtes som kunde. En konkret vurdering af sagens omstændigheder kan dog føre til et andet resultat. Ved vurderingen af, om der foreligger et kundeforhold, vil der efter forarbejderne bl.a. kunne tages hensyn til, under hvilke omstændigheder parternes aftale er indgået, herunder eksempelvis om aftalen indgås på gaden, på et værtshus eller lignende sted umiddelbart efter parternes møde, og om forholdet er begrænset til den seksuelle kontakt, uden at parterne i øvrigt omgås.⁶

Det er en betingelse for strafansvar efter alle de ovennævnte bestemmelser, at gerningsmanden har handlet forsætligt. Gerningsmanden kan dog straffes efter de nævnte bestemmelser, selv om han alene har handlet uagtsomt i relation til offerets alder, men i så fald skal en forholdsmæssig mindre straf anvendes, jf. straffelovens § 226.

Straffeloven indeholder endvidere visse generelle bestemmelser om forbud mod at fremme prostitution og udnyttelse af prostitution (rufferi og bordelvirksomhed).

Efter § 228, stk. 1, straffes således den, der holder bordel, den, der forleder nogen til at søge fortjeneste ved kønslig usædelighed med andre, og den, der for vindings skyld

⁶ Jf. Folketingstidende 2002/03, tillæg A, s. 2615

forleder nogen til kønslig usædelighed med andre eller afholder nogen, der driver erhverv ved kønslig usædelighed, fra at opgive det. Overtrædelse heraf straffes med fængsel indtil 4 år. Endvidere indeholder straffeloven i § 228, stk. 2, en særlig bestemmelse om unge under 21 år. Efter bestemmelsen straffes med fængsel indtil 4 år den, der tilskynder eller bistår en person under 21 år til at søge erhverv ved kønslig usædelighed, samt den, der medvirker til en persons befordring ud af Danmark, for at denne i udlandet skal drive erhverv ved kønslig usædelighed eller benyttes til en sådan usædelighed, når den befordrede person er under 21 år eller er uvidende om formålet.

Straffelovens § 229 er møntet på de tilfælde, hvor en persons handlinger ikke kan henføres til § 228 om rufferi og bordeldrift, men hvor gerningsmanden alligevel fremmer kønslig usædelighed ved for vindings skyld eller i oftere gentagne tilfælde at optræde som mellemmand eller ved at udnytte en andens erhverv ved kønslig usædelighed. Strafferammen er fængsel indtil 3 år eller under formildende omstændigheder bøde. Bestemmelsen er bl.a. anvendt i forhold til bartendere, restauratører mv., der anviser prostituerede uden hensyn til, om dette sker mod betaling.⁷ Efter § 229, stk. 2, straffes med fængsel indtil 1 år eller under formildende omstændigheder med bøde den, der udlejer værelse i hotel mv. til benyttelse til erhvervsmæssig utugt.

Endvidere kan nævnes, at strafansvar for henholdsvis optagelse og besiddelse af børnepornografi er reguleret i straffelovens § 230 og § 235.

Efter § 230 straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 6 år den, der optager utugtige fotografier, film eller lignende af en person under 18 år med forsæt til at sælge eller på anden måde udbrede materialet.

Bestemmelsen gør det således strafbart at anvende børn og unge under 18 år som pornomodeller. Hvis barnet er under 15 år, vil forholdet eventuelt kunne henføres under straffelovens §§ 222, 224 eller 225, eller medvirken hertil, jf. § 23, og der vil i så fald kunne straffes i sammenstød.

⁷ Kommenteret straffelov, speciel del, 8. udg., 2005, s. 289

Efter straffelovens § 235 er det strafbart at udbrede, besidde eller mod vederlag gøre sig bekendt med pornografi, der viser personer under 18 år. Bestemmelsen omfatter såvel fotografier og film som fiktiv børnepornografi. Straffen for besiddelse mv. er bøde eller fængsel indtil 1 år. Ifølge § 235, stk. 3, er besiddelse dog ikke strafbar, hvis den person, der vises på billedet, er fyldt 15 år og har givet sit samtykke til den pågældendes besiddelse af billedet.

Efter omstændighederne vil endvidere straffelovens § 232 kunne være anvendelig ved seksuelt misbrug af mindreårige. Efter § 232 straffes med bøde eller fængsel indtil 4 år den, der ved uterligt forhold krænker blufærdigheden eller giver offentlig forargelse.

Det er tvivlsomt, hvor gammel en person skal være, for at vedkommende kan give samtykke til de nævnte handlinger omfattet af § 232. Tidligere teori antog, at børn under 15 år ikke kunne give samtykke, mens nyere teori i visse tilfælde synes at acceptere samtykke fra 13-14 årige.

Straffelovens § 232 er eksempelvis anvendelig i tilfælde, hvor befølinger ikke har en sådan karakter, at forholdet henføres under § 224 eller § 225, eller ved optagelse af utugtige billeder, herunder billeder af børn i tilfælde, hvor billedet ikke kan henføres under § 230 om brug af børn som pornomodeller.

Også andre kapitler i straffeloven indeholder bestemmelser, der kan være anvendelige i forbindelse med seksuelt misbrug af børn.

Straffelovens kapitel 23 omhandler forbrydelser i familieforhold og indeholder bl.a. i § 210 et forbud mod incest. Efter bestemmelsens stk. 1 straffes med fængsel indtil 6 år den, der har samleje med en slægtning i nedstigende linje. Den, der har samleje med sin broder eller søster, straffes med fængsel indtil 2 år, idet straffen dog kan bortfalde for den, der ikke er fyldt 18 år, jf. stk. 2. Bestemmelserne finder tilsvarende anvendelse med hensyn til kønslig omgængelse med en person af samme køn og med hensyn til anden kønslig omgængelse end samleje, jf. stk. 3.

Hvis forholdet tillige er omfattet af gerningsindholdet i bestemmelser i kapitel 24 – eksempelvis § 222 om samleje med et barn under 15 år – straffes efter både § 210 og § 222.

Straffelovens kapitel 26 vedrører forbrydelser mod den personlige frihed. Kapitlet indeholder i § 262 a en bestemmelse, hvorefter menneskehandel er kriminaliseret som en selvstændig forbrydelse, der omhandler alle aspekter af menneskehandel og den udnyttelse, som ligger bag. Bestemmelsen omfatter den, der rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person, hvor der anvendes eller har været anvendt ulovlig tvang efter straffelovens § 260, frihedsberøvelse efter § 261, trusler efter § 266, retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller anden utilbørlig fremgangsmåde, når handlingen er sket med henblik på udnyttelse af den pågældende ved kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold eller fjernelse af organer. Overtrædelse af § 262 a straffes med fængsel indtil 8 år.

Hvis den forurettede person er under 18 år, kan der efter § 262 a, stk. 2, straffes for menneskehandel, selv om der ikke har været anvendt de i § 262 a, stk. 1, nævnte tvangsmidler. Dette er ligeledes tilfældet, hvis gerningsmanden ved ydelse af betaling eller anden fordel opnår et samtykke til udnyttelsen fra en person, der har myndighed over den forurettede, jf. stk. 2, nr. 2. Også i disse tilfælde er strafferammen fængsel indtil 8 år.

Kapitel 3. Gældende ret vedrørende dansk straffemyndighed i forhold til handlinger foretaget i udlandet

3.1. Overordnet om centrale jurisdiktionsprincipper

En betingelse for, at en stat kan retsforfølge en person for en forbrydelse, er, at staten i det konkrete tilfælde har straffemyndighed (jurisdiktion).

Ved de enkelte staters fastlæggelse af deres straffemyndighed er det efter folkeretten almindeligvis en forudsætning, at den handling, der ønskes retsforfulgt, har en vis tilknytning til staten. Forskellige tilknytningsprincipper kan i den forbindelse danne grundlaget for statens jurisdiktionsbestemmelser.

Straffelovens §§ 6-9 angiver de almindelige rammer for, hvornår en strafbar handling hører under dansk straffemyndighed.

Dansk straffemyndighed omfatter for det første handlinger, der er foretaget i den danske stat eller på dansk indregistreret fartøj, jf. straffelovens § 6, der er udtryk for det såkaldte territorialprincip. Territorialprincippet udvides med straffelovens § 9, idet en handling kan være undergivet dansk straffemyndighed, også selv om den ikke er foretaget i Danmark, hvis den dog har haft virkning her i landet eller er tilsigtet at skulle have virkning i Danmark (virkningsprincippet).

Straffeloven indeholder endvidere bestemmelser om dansk straffemyndighed i visse tilfælde, hvor den kriminelle handling hverken for så vidt angår handling eller virkning har nogen tilknytning til det danske territorium eller dansk fartøj.

Der kan for det første være dansk straffemyndighed, hvis der er en vis personel tilknytning til Danmark. Efter straffelovens § 7, stk. 1, hører handlinger foretaget af danske statsborgere eller personer bosat i Danmark under visse betingelser under dansk straffemyndighed, selv om handlingen er begået uden for den danske stat. Bestemmelsen er udtryk for det såkaldte aktive personalprincip.

Også anden dansk tilknytning kan begrunde dansk jurisdiktion. Straffelovens § 8 fastlægger dansk straffemyndighed i visse nærmere opregnede situationer, uanset om handlingen er foretaget uden for den danske stat og som udgangspunkt også uden hensyntagen til, hvor gerningsmanden hører hjemme. Dette er bl.a. tilfældet i situationer, hvor handlingen er rettet mod særlige danske interesser – eksempelvis statens sikkerhed eller vedrører tilsidesættelse af særlige pligtforhold, som ifølge dansk lov skal iagttages i udlandet, jf. § 8, nr. 1 og 2 – eller ved handlinger rettet mod en person med dansk tilknytning, hvis handlingen er foretaget uden for folkeretligt anerkendt område, jf. § 8, nr. 3.

Efter straffelovens § 8 er der endvidere dansk straffemyndighed for handlinger foretaget uden for dansk territorium og uden hensyntagen til, hvor gerningsmanden hører hjemme, hvis handlingen er omfattet af en mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning, jf. § 8, nr. 5, eller hvis Danmark afslår at udlevere en person til retsforfølgning i et andet land, og der er tale om en handling, som efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 1 år, jf. § 8, nr. 6.

3.2. Straffelovens § 7

Som nævnt er straffelovens § 7 udtryk for det aktive personalprincip. Bestemmelsen indebærer, at en person med en nærmere defineret tilknytning til Danmark under visse betingelser kan retsforfølges i Danmark for en handling, der er begået uden for den danske stat.

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 folkeretligt 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 § 245 a eller § 246, jf. § 245 a.”

Bestemmelsen i straffelovens § 7 finder anvendelse, hvis den pågældende handling ikke kan lokaliseres til dansk territorium eller fartøj, og hvor straffemyndighed i medfør af § 6 (territorialprincippet) eller § 9 (virkningsprincippet) således er udelukket. Da spørgsmålet om strafansvar skal afgøres efter dansk lovgivning, jf. straffelovens § 10, stk. 1, forudsættes det endvidere, at de omhandlede straffebestemmelser også gælder for handlinger begået uden for dansk område. Dette sidste spørgsmål om straffebestemmelseres territoriale udstrækning omtales nærmere under pkt. 3.4.

3.2.1. Straffelovens § 7, stk. 1

3.2.1.1. Bestemmelsen, der i det væsentlige er uændret siden straffeloven af 1930, bygger i relation til danske statsborgere på princippet om, at en stat (normalt) ikke udleverer 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 ved bopælen i Danmark nyder ”statsborgerlige rettigheder”,⁸ ligesom det af og til ses anført, at præventionshensyn taler for, at der strafferetligt kan skrides ind over for en person med fast tilknytning til Danmark, når vedkommende har begået en lovovertrædelse i udlandet.

I betænkningen fra Straffelovskommissionen af 1917, der dannede grundlag for affattelsen af § 7, anføres bl.a. følgende om bestemmelsen:

”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

⁸ Betænkning 1923, sp. 19

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.”⁹

Bestemmelsen fastlægger, at der i visse tilfælde er dansk jurisdiktionskompetence i relation til handlinger begået i udlandet af personer, der har *dansk indfødsret* eller er *bosat i den danske stat*.

Spørgsmålet om, hvorvidt kravet om dansk statsborgerskab er opfyldt, giver næppe anledning til afgrænsningsvanskeligheder. For denne persongruppe stiller bestemmelsen ikke krav om yderligere tilknytningsmomenter til Danmark. Dermed henhører under dansk straffemyndighed således også handlinger foretaget i udlandet af en ”udlandsdanser”. Eksempelvis vil der være dansk jurisdiktion 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 haft fast bopæl i f.eks. USA. Dansk straffemyndighed er endvidere ikke begrænset til at omfatte den pågældendes lovovertrædelser i et ”tredjeland”, men også de handlinger vedkommende foretager i USA.

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

I forarbejderne til bestemmelsen 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.¹⁰

⁹ Betænkning 1923, sp.17-18

¹⁰ Betænkning 1923, sp. 19

Der er ikke i forarbejderne yderligere, der kan bidrage til den nærmere belysning af rækkevidden af kravet om "bosat", og der foreligger heller ikke trykt retspraksis, som tager stilling til bestemmelsens fortolkning. Der er endvidere ikke i den juridiske litteratur væsentlige bidrag til fortolkningen af bestemmelsens indhold. I litteraturen anføres således typisk blot, at kravet om, at en person er bosat i den danske stat, kan give anledning til nogen fortolkningstvivl i det enkelte tilfælde, og at der i almindelighed næppe kan siges mere, end at den pågældende må have knyttet sig fast her til landet ved at gøre dette til sit varigere eller tilsigtet varigere hovedopholdssted.¹¹ I den juridiske litteratur er endvidere anført, at "kriteriet bopæl (bosat) [kun] kan afgrænses uskarpt over for ophold. Om en varig eller tilsigtet varig domicile behøver der ikke at være tale."¹² Personer, der har fået politisk asyl i Danmark og derfor ikke vil blive udleveret til hjemstaten, må i almindelighed anses som her bosatte fremmede.¹³

Den usikkerhed, der således er knyttet til rækkevidden af bestemmelsens nuværende 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".

Mens man i litteraturen antager, at en person, der er meddelt politisk asyl, har den fornødne danske tilknytning, jf. ovenfor, er det eksempelvis mere tvivlsomt, hvilken vurdering der bør anlægges i perioden, indtil asylsagen er afgjort. Det må formentlig antages, at en asylansøger i almindelighed ikke anses for omfattet af personkredsen i § 7.

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. Heller ikke i forhold til denne persongruppe foreligger der trykt retspraksis, som tager stilling til, om der er dansk straffemyndighed i medfør af straffelovens § 7.

¹¹ Hurwitz, Den danske kriminalret, almindelig del, 4. udg., 1971, s. 99

¹² Waaben, Strafferettens almindelige del, Ansvarslæren, 4. udg., 1997, s. 237

¹³ Kommenteret straffelov, almindelig del, 8. udg., 2005, s. 130

Grænsetilfælde vil også kunne tænkes i relation 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 omvendt tale om et ophold af få måneders varighed, vil det formentlig ikke være tilstrækkeligt til at etablere dansk jurisdiktion i medfør af § 7. Herimellem kan naturligvis tænkes en række tilfælde, hvor afgrænsningen ikke er fastlagt i hverken teori eller praksis.

Med hensyn til personer, der opholder sig i Danmark på ferie, på kortere forretningsmæssige ophold, i forbindelse med foredragsvirksomhed eller lignende, må det altovervejende udgangspunkt antages at være, at tilknytningen til Danmark ikke er af en sådan karakter, at § 7 finder anvendelse.

Det fremgår ikke af bestemmelsens ordlyd, på hvilket tidspunkt den pågældende skal have dansk statsborgerskab eller være bosat i Danmark. Efter forarbejderne til bestemmelsen er det afgørende ved vurderingen af, om det fornødne tilhørsforhold til Danmark foreligger, tidspunktet, hvor lovovertrædelsen påtales.¹⁴ Der er ikke i forarbejderne taget nærmere stilling til, hvad der skal forstås ved "påtaletidspunktet", herunder om dette skal fortolkes som sigtelses- eller tiltaletidspunktet. Der ses heller ikke i praksis at foreligge sager, hvor der er foretaget en nærmere vurdering af, hvad der i denne sammenhæng skal forstås ved begrebet. Spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende havde den fornødne danske tilknytning på gerningstidspunktet, er imidlertid uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt der er dansk straffemyndighed for den pågældende handling. Et sådant krav ville i givet fald udelukke muligheden for at retsforfølge for lovovertrædelser, der er begået, før gerningsmanden bliver bosat i Danmark eller opnår dansk statsborgerskab. Se også nedenfor under pkt. 3.2.3. vedrørende straffelovens § 7, stk. 3.

3.2.1.2. I § 7, *stk. 1, nr. 1*, fastslås, at der er dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor den strafbare handling er foretaget uden for folkeretligt anerkendt område, forudsat at den pågældende handling kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder.

¹⁴ Betænkning 1923, sp. 19

Bestemmelsen indebærer, at strafbare handlinger, der begås uden for folkeretligt anerkendt område, og hvor der dermed ikke nødvendigvis er en stat, der har straffemyndighed i medfør af territorialprincippet, er omfattet af dansk jurisdiktion, hvis den pågældende lovovertrædelse overstiger en vis bagatelgrænse, der er afspejlet i lovovertrædelsens strafferamme. Efter forarbejderne til bestemmelsen er det klart, at der med ordvalget "*handlinger af den pågældende art*" er tilsigtet en fremhævelse af, at det afgørende ikke er, hvilken straf der konkret forventes idømt for det pågældende forhold, men derimod hvilket strafmaksimum der er gældende for en overtrædelse som den pågældende.¹⁵

Det er i retspraksis antaget, at bestemmelsen er anvendelig i tilfælde, hvor en strafbar handling begås på et fremmed fartøj på åbent hav. I en sådan situation gælder der intet krav om dobbelt strafbarhed, jf. herom nedenfor, og en person, der er dansk statsborger eller er bosat i Danmark, vil således kunne straffes ved en dansk domstol for en handling begået på et fremmed fartøj, mens dette er i åbent hav, uanset om den pågældende handling er strafbar efter flagstatens lovgivning, og uanset om flagstaten også har jurisdiktionskompetence.¹⁶

Fra retspraksis kan bl.a. nævnes følgende afgørelser:

JD 1936.80 (Københavns Byrets 7. afdelings dom af 25. marts 1936). En danskers tyveri om bord på et polsk skib på åbent hav ansås for 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, hvorefter der blev statueret dansk straffemyndighed i medfør af § 6, [stk. 1,] nr. 1, i internationalt farvand, hvorefter der var dansk straffemyndighed i medfør af § 7, stk. 1, nr. 1, og på svensk søterritorium, hvorefter der var dansk straffemyndighed i medfør af § 7, stk. 1, nr. 2, idet forholdene tilfælde var strafbare i henhold til svensk lovgivning.

¹⁵ Rigsdagstidende 1929/30, tillæg B, sp. 159-160

¹⁶ Jf. også Waaben, Strafferettens almindelige del, Ansvarslæren, 4. udg., 1997, s. 237

3.2.1.3. Den i praksis mere anvendte bestemmelse i § 7, stk. 1, nr. 2, vedrører udlandshandlinger foretaget inden for folkeretligt anerkendt område af personer, som har dansk indfødsret, eller som er bosat i Danmark. For sådanne handlinger begået i andre stater hjemler bestemmelsen dansk straffemyndighed, hvis den pågældende handling tillige er strafbar dér, hvor den er begået (princippet om dobbelt strafbarhed).

Bestemmelsen indebærer således, at der – inden der kan tages stilling til, om der er dansk jurisdiktion 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 betingelserne for at straffe den pågældende handling efter gerningsstatens lovgivning er opfyldt. Dette indebærer bl.a., at den konkrete handling skal kunne rummes inden for gerningslandets afgrænsning af, hvornår der foreligger en strafbar handling, og at strafansvaret ikke må være forældet efter den pågældende lovgivning. 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 alle betingelser for at straffe den konkrete handling i gerningslandet – både i objektiv og i subjektiv henseende – skal være opfyldt.

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

U 1976.726 B. T1 og T2 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 T1 og T2 i Nordtyskland havde forsøgt at bortskaffe et større parti hash, som en tredjeperson havde bragt fra Marokko til Tyskland med henblik på indførsel i Danmark. I dommen fremhæves, at der var dansk jurisdiktion i medfør af § 7, stk. 1, nr. 2, idet forholdet tillige var strafbart efter tysk lovgivning.

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

Udenlandsk lovgivning har tillige betydning i relation til strafudmålingen, jf. straffelovens § 10, stk. 2, der er nærmere omtalt nedenfor under pkt. 3.5.

3.2.2. Straffelovens § 7, stk. 2

Det følger af § 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.

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 jurisdiktionskompetence i relation til statsborgere eller personer, der er bosiddende i andre nordiske lande. Foruden betingelserne i § 7, stk. 1, er forudsætningen for dansk straffemyndighed alene, at de pågældende personer opholder sig i Danmark.

Af bemærkningerne til det lovforslag, der dannede grundlag for lovændringen, 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. I forarbejderne nævnes endvidere 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.¹⁷

Bestemmelsen indebærer således, at en person, der er statsborger eller har bopæl i et andet nordisk land, kan strafforfølges i Danmark, når betingelserne i § 7, stk. 1, er opfyldt – også for handlinger, der er foretaget i vedkommendes hjemland eller uden for Norden – hvis den pågældende blot har ophold i Danmark.

¹⁷ Folketingstidende 1959/60, tillæg A, sp. 2915

3.2.3. Straffelovens § 7, stk. 3

Straffelovens § 7, stk. 3, blev indsat ved lov nr. 386 af 28. maj 2003 og indeholder en særlig jurisdiktionsregel ved tilfælde af kvindelig omskæring.

Bestemmelsen indebærer en fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed, hvis der er tale om handlinger omfattet af § 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 § 7, stk. 3, er det afgørende for spørgsmålet om eventuel fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed, om gerningsmanden var dansk statsborger eller bosat i Danmark på *gerningstidspunktet*. Som omtalt ovenfor er det efter den almindelige bestemmelse i § 7, stk. 1, en betingelse for dansk straffemyndighed, at gerningsmanden har den fornødne danske tilknytning på *påtaletidspunktet*.

Om baggrunden for denne forskel er i bemærkningerne til det lovforslag, der dannede grundlag for indførelsen af § 7, stk. 3, 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 be-

stemmelsen alene finder anvendelse i forhold til personer, som på gerningstidspunktet havde dansk indfødsret eller var bosat i den danske stat.”¹⁸

Den særlige jurisdiktionsbestemmelse i § 7, stk. 3, finder anvendelse i tilfælde, hvor kvindelig omskæring foretages i et land, hvor handlingen ikke er strafbar. Sker omskæringen i et land, hvor handlingen konkret er strafbar, vil den almindelige jurisdiktionsregel i § 7, stk. 1, nr. 2, være anvendelig, herunder i relation til kravet om, at gerningsmanden blot skal være hjemmehørende i Danmark på tidspunktet for sagens påtale.¹⁹

3.3. Dansk straffemyndighed ved forsøgs- og medvirkenshandlinger

Straffelovens § 9 fastsætter, 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. Straffeloven indeholder derimod ingen regel om straffemyndighed i den omvendte situation – det vil sige det tilfælde, hvor en handling foretages i Danmark med henblik på fuldbyrdelse i udlandet. Der kan dels være tale om forsøgshandlinger, dels om medvirkenshandlinger.

Straffelovens §§ 21-24 omhandler muligheden for at straffe forsøgs- og medvirkenshandlinger.

Der er ikke i forarbejderne til de pågældende bestemmelser eller til straffelovens jurisdiktionsbestemmelser anført noget nærmere til belysning af, i hvilket omfang der er dansk straffemyndighed for forsøgs- eller medvirkenshandlinger foretaget her i landet i tilfælde, hvor forbrydelsen skal fuldbyrdes i udlandet.

Der kan *for det første* rejses spørgsmål om, hvorvidt strafansvar for og dansk straffemyndighed i relation til forsøgs- og medvirkenshandlinger foretaget i Danmark kræver, at det fuldbyrdede forhold er strafbart efter fuldbyrdelseslandets lovgivning. I de tilfælde, hvor den fuldbyrdede forbrydelse *er* strafbar i fuldbyrdelseslandet, kan det *for det andet* overvejes, om forsøgs- og medvirkenshandlinger kan straffes her, hvis de pågæl-

¹⁸ Folketingstidende 2002/03, tillæg A, s. 5529

¹⁹ Folketingstidende 2002/03, tillæg A, s. 5529

dende handlinger ikke i fuldbyrdelseslandet betragtes som strafbare forsøgs- eller medvirkenshandlinger.

Der foreligger kun få trykte domme, der berører disse spørgsmål, jf. eksempelvis U 1998.877 H, og problemstillingerne er kun sparsomt omtalt i den juridiske litteratur og med ganske forskellige udlægninger. Retstilstanden på dette punkt må derfor anses for delvis uafklaret.

Det samme gælder med hensyn til spørgsmålet om dansk straffemyndighed ved forsøgs- og medvirkenshandling foretaget i udlandet med henblik på fuldbyrdelse i udlandet. Hvis handlingen begås i et andet land med henblik på at skulle fuldbyrdes i et tredje land, kan der ved afgørelsen af, om forholdet kan straffes i Danmark, blive spørgsmål om betydningen af lovgivningen i tre lande i relation til strafbarheden både af det fuldbyrdede forhold og af forsøgs- eller medvirkenshandlingen.

Spørgsmålet om muligheden for at straffe med hensyn til forsøgs- og medvirkenshandling blev udtrykkelig omtalt i forarbejderne til den særlige jurisdiktionsbestemmelse ved tilfælde af kvindelig omskæring i straffelovens § 7, stk. 3.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at det med den foreslåede bestemmelse 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. Der er således med bestemmelsen klar hjemmel til at straffe medvirkenshandling, som foretages her i landet (og i udlandet), selv om omskæringen foretages i et land, hvor omskæring er tilladt, og således vil danske statsborgere og personer, der er bosat her i landet, fremover ikke have mulighed for lovligt at medvirke til kvindelig omskæring, uanset hvor i verden indgrebet foretages.²⁰

3.4. Nærmere om danske straffebestemmelers gyldighedsområde

Ovenfor er omtalt spørgsmålet om, i hvilke tilfælde danske domstole kan pådømme sager vedrørende handlinger foretaget i udlandet af personer, som har dansk indfødsret eller er bosat i Danmark. Da spørgsmålet om strafansvar skal afgøres efter dansk lov-

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

givning, jf. straffelovens § 10, stk. 1, er herved forudsat, at der præjudicielt er foretaget en vurdering af, om overtrædelse af en dansk straffebestemmelse også er strafbar, hvis overtrædelsen sker uden for den danske stat – dvs. en vurdering af, om en straffebestemmelse er territorielt begrænset eller har universelt gyldighedsområde.

En straffesag ved danske domstole og efter danske regler kan således kun gennemføres til domfældelse, hvis den danske bestemmelse, der er overtrådt, også skal iagttages uden for det danske territorium. Dette er ikke et spørgsmål om straffemyndighed, men en vurdering af den pågældende straffebestemmelser materielle gyldighedsområde. Er gerningsmanden undergivet dansk straffemyndighed, kan strafforfølgning indledes, selv om det er usikkert, om den pågældende overtrådte straffebestemmelse gælder for handlinger, der er foretaget i udlandet. Falder vurderingen af dette spørgsmål imidlertid ud til, at straffebestemmelsen er begrænset til at gælde for forhold begået på dansk territorium, må der ske frifindelse.

Spørgsmålet om, hvorvidt en straffebestemmelse også skal overholdes i udlandet, er ikke generelt omtalt i straffeloven, og må derfor som udgangspunkt bero på en fortolkning af gerningsindholdet i den pågældende bestemmelse.

Som hovedregel antages bestemmelserne i straffelovens specielle del at have universel gyldighed. Dette indebærer, at overtrædelser er strafbare i Danmark, uanset hvor gerningsstedet er. Således har straffelovens bestemmelser om individuelle krænkelser, herunder eksempelvis straffelovens bestemmelser om seksuelt misbrug af børn, en sådan universel gyldighed.

Det forekommer også, at der udtrykkeligt i den pågældende bestemmelse i straffeloven er gjort op med spørgsmålet, jf. 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.

For så vidt angår særlovgivningen er udgangspunktet vedrørende gyldighedsområdet det modsatte – nemlig at straffebestemmelser i særlovgivningen normalt er territorielt begrænsede. Disse bestemmelser tager sigte på at normere pligter, der skal iagttages her i

landet. Fortolkning af den pågældende særlovsbestemmelse kan imidlertid føre til et andet resultat.

3.5. Betydningen af straffelovens § 10

Når der rejses tiltale her i landet på grundlag af reglerne om dansk straffemyndighed i straffelovens §§ 6-9, skal afgørelsen af, om et strafbart gerningsindhold er realiseret, og hvilken straf eller anden retsfølge der skal anvendes, ske efter dansk ret, jf. straffelovens § 10, stk. 1, medmindre der i lovgivningen konkret er foreskrevet andet.

I tilfælde, hvor dansk straffemyndighed vedrørende handlinger begået inden for folkeretligt anerkendt område er begrundet i straffelovens § 7, stk. 1, eller stk. 2, og således bygger på et princip om dobbelt strafbarhed, følger det imidlertid af straffelovens § 10, stk. 2, 1. pkt., at der ved reaktionsvalget ikke kan idømmes strengere straf, end hvad der er hjemmel til i gerningslandets lovgivning. Dette betyder ikke, at der ikke kan idømmes 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.

Ved lov nr. 386 af 28. maj 2003 om kvindelig omskæring blev straffelovens § 10, stk. 2, suppleret med et 2. pkt., hvorefter der ved handlinger omfattet af straffelovens § 245 a eller § 246, jf. § 245 a, ikke stilles krav om hensyntagen til gerningslandets strafmaksimum.

Om baggrunden for denne tilføjelse er i forarbejderne anført, at straffelovens § 10, stk. 2, ville betyde, at danske domstole i sager om kvindelig omskæring, hvor 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 fandt man 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.²¹

²¹ Folketingstidende 2002/03, tillæg A, s. 5529

Straffelovens § 10, stk. 2, fraviges dermed generelt i sager om kvindelig omskæring og danske domstole er således ikke bundet af det udenlandske strafmaksimum i tilfælde, hvor omskæring er foretaget i et land, hvor indgrebet er strafbart, men hvor der gælder en lavere strafferamme end efter dansk lovgivning.²²

²² Folketingstidende 2002/03, tillæg A, s. 5529

Kapitel 4. Fremmed ret

Jurisdiktionsudvalget har til brug for udvalgets generelle gennemgang af bestemmelserne om dansk straffemyndighed indhentet oplysninger om lovgivningen i en række andre lande. Udvalget har i den forbindelse modtaget oplysninger om retstilstanden i følgende lande: Norge, Sverige, Finland, Tyskland, Storbritannien, Frankrig, Holland, Østrig, Australien og New Zealand.

Særligt i relation til retstilstanden i de nordiske lande bemærkes følgende:

Norge

Den norske regering fremsatte den 2. juli 2004 et forslag til ny almindelig del i den norske straffelov (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004)). Lovforslaget indeholder en lang række ændringer, herunder forslag til nye bestemmelser i §§ 4-8 om norsk straffemyndighed. Lovforslaget bygger på betænkning NOU 2002:4 om ny straffelov, der er Straffelovskommissionens delbetænkning VII om dette spørgsmål.

Lovforslaget blev vedtaget med lov nr. 28 af 20. maj 2005, men er endnu ikke trådt i kraft.

Ændringerne indebærer, at den norske straffelov i § 5 indeholder en bestemmelse om norsk straffemyndighed i tilfælde, hvor handlingen har fundet sted i udlandet. Bestemmelsen, der omhandler norske statsborgere og personer med bosted i Norge, angiver visse betingelser for etablering af jurisdiktion. Herudover angiver § 5, at der i visse tilfælde tillige er straffemyndighed i forhold til en person, der alene har ophold i Norge.

I § 5, nr. 1, er angivet hovedbetingelsen for straffemyndighed i forhold til udlandshandlinger – nemlig at der foreligger dobbelt strafbarhed.

I § 5, nr. 2-6, anføres en række undtagelser til kravet om dobbelt strafbarhed, således at der i forhold til visse nærmere opregnede forbrydelser er norsk straffemyndighed uafhængig af lovgivningen i gerningslandet.

Nr. 2 er en ny bestemmelse, der omhandler krigsforbrydelser, folkemord og forbrydelser mod 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 vedrører handlinger, der anses for brud på krigens folkeret.

Nr. 4, der omhandler jurisdiktionskompetence i forhold til barne- og tvangsægteskab, som er indgået i udlandet, og nr. 5, der vedrører kønslemlæstelse foretaget i udlandet, er en videreførelse af den nugældende retstilstand. Ved handlinger, der anses for barne- eller tvangsægteskab eller kønslemlæstelse, stilles således ikke krav om dobbelt strafbarhed.

Nr. 6 udtrykker et ”kvalificeret realprincip” og omhandler i lighed med den tidligere regulering straffemyndighed i tilfælde, hvor en handling er rettet mod den norske stat eller norsk statsmyndighed.

Som det ses, omfatter de tilfælde, der efter § 5, nr. 2-6, er undtaget fra det almindelige krav om dobbelt strafbarhed ikke sager vedrørende seksuelt misbrug af børn. Undtagelserne omfatter for de flestes vedkommende situationer, som efter dansk lovgivning er reguleret i straffelovens § 8, og dermed ikke er undergivet et krav om dobbelt strafbarhed.

Sverige

Efter den svenske straffelov er der i overensstemmelse med det aktive personalprincip jurisdiktionskompetence, 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 også andre udlændinge, der opholder sig i Sverige, hvis strafferammen for den pågældende lovovertrædelse er mere end 6 måneders fængsel. Svensk straffemyndighed for-

udsætter for hele personkredsens vedkommende, at kravet om dobbelt strafbarhed er opfyldt.

Der er i visse tilfælde svensk straffemyndighed for udlandshandlinger uafhængig af spørgsmålet om dobbelt strafbarhed. Der er bl.a. generelt svensk straffemyndighed i forhold til handlinger, der efter svensk ret har et strafminimum på 4 års fængsel.

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 sin betænkning om "Internationella brott och svensk jurisdiktion" (SOU 2002:98). Ud over udvalgets analyse af de eksisterende svenske jurisdiktionsbestemmelser indeholder betænkningen udvalgets udkast til nye regler om bl.a. svensk straffemyndighed. Kapitel 2, §§ 1-10 i udvalgets udkast til "Förslaget till lag om ändring i brottsbalken" indeholder forslag til nye regler om svensk straffemyndighed.

Udkastets § 3, stk. 2, viderefører gældende ret i relation til det aktive personalprincip. Bestemmelsen omfatter personer, der på gerningstidspunktet havde svensk statsborgerskab eller bopæl i Sverige, mens § 5 i lovudkastet regulerer de tilfælde, hvor svensk straffemyndighed i forhold til udlandshandlinger er betinget af, at der foreligger dobbelt strafbarhed.

Efter § 5, stk. 1, er hovedreglen, at der kræves dobbelt strafbarhed bl.a. i de tilfælde, hvor svensk straffemyndighed er baseret på lovudkastets § 3, stk. 2 – dvs. det aktive personalprincip.

§ 5, stk. 2, angiver de tilfælde, hvor kravet om dobbelt strafbarhed fraviges, herunder i tilfælde, hvor den pågældende lovovertrædelse efter svensk lovgivning straffes med en minimumsstraf på fængsel i 4 år, jf. § 5, stk. 2, nr. 2, og i tilfælde af menneskehandel med seksuelt formål, jf. § 5, stk. 2, nr. 4, litra a. I forhold til gældende ret er den såkaldte 4-årsregel i udkastet foreslået ændret fra at være en generel jurisdiktionshjemmel

til i stedet at være en omstændighed, der begrundet en fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed, og hvor gerningsmanden således forudsættes at have en vis personel tilknytning til Sverige.

Der er ikke på nuværende tidspunkt fremsat lovforslag på baggrund af ovennævnte betænkning.

Finland

Efter den finske straffelov er der i overensstemmelse med det aktive personalprincip straffemyndighed 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. Jurisdiktionskompetence er i disse tilfælde betinget af dobbelt strafbarhed.

Efter § 11, stk. 2, i den finske straffelov fraviges det almindelige krav om dobbelt strafbarhed imidlertid i en række situationer. Dette er bl.a. tilfældet, hvis en person med finsk statsborgerskab eller bopæl i Finland i udlandet udbreder eller besidder pornografisk materiale vedrørende personer under 18 år. Dette er også tilfældet, hvis en person med denne tilknytning til Finland, i udlandet gør sig skyldig i seksuel udnyttelse af børn, hvorved forstås samleje eller anden kønslig omgængelse end samleje med et barn under 16 år. Hvis gerningsmanden er barnets forælder eller tilhører samme husstand som barnet, er aldersgrænsen 18 år. Kravet om dobbelt strafbarhed fraviges endvidere, hvis en person med den fornødne finske tilknytning i udlandet køber seksuelle ydelser af en person under 18 år eller gør sig skyldig i rufferi i forhold til personer under 18 år.

Ovennævnte fravigelser af kravet om dobbelt strafbarhed ved seksuel udnyttelse af børn i udlandet blev indsat i den finske straffelov med lov nr. 563 af 24. juli 1998. Det fremgår af det lovforslag, der dannede grundlag for ændringen, at hensigten var at bringe finsk lovgivning i overensstemmelse med Rådets fælles aktion af 24. februar 1997 om bekæmpelse af menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn.

Rådets fælles aktion angiver, at medlemsstaterne skal sikre, at bl.a. seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug af børn samt ulovlig handel med børn med henblik på seksuel udnyttelse eller misbrug er strafbare handlinger efter national lovgivning.

Af den fælles aktion følger endvidere, at medlemsstaterne er forpligtet til at sikre, at staternes egne myndigheder er kompetente med hensyn til ovennævnte handlinger, i det mindste i de tilfælde, hvor den strafbare handling er begået på statens territorium, eller hvor handlingen er begået af en person, der er statsborger i den pågældende medlemsstat eller har fast bopæl i denne. En medlemsstat kan dog, hvis andet ville være i strid med statens straffeprocessuelle principper, bestemme, at kompetence i den sidstnævnte situation kræver, at handlingen også er strafbar i gerningslandet.

Rådets fælles aktion af 24. februar 1997 er ophævet med Rådets rammeafgørelse af 22. december 2003 om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi, jf. rammeafgørelsens artikel 11.

Kapitel 5. Udvalgets overvejelser

5.1. Baggrunden for kravet om dobbelt strafbarhed

Den overvejende hovedregel efter gældende dansk ret er, at jurisdiktion på baggrund 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. Dette er et grundlæggende strafferetligt princip, som i relation til det aktive personalprincip kun fraviges i særlige tilfælde. Som nævnt angiver straffeloven således i denne sammenhæng kun én undtagelse, idet der efter § 7, stk. 3, ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed i sager, der er omfattet af straffelovens § 245 a eller § 246, jf. § 245 a vedrørende kvindelig omskæring.

Herudover ses enkelte steder i særlovgivningen bestemmelser, som indebærer en fravigelse af det almindelige krav om dobbelt strafbarhed, herunder eksempelvis våbenlovens § 7 c, stk. 5, om våbenformidling.

Baggrunden for kravet om dobbelt strafbarhed er et grundlæggende princip om forudsigelighed og indretningssynspunkter – en person bør i almindelighed kunne regne med, at vedkommende ikke senere kan blive strafforfulgt, hvis der er handlet i overensstemmelse med den lovgivning, der gælder i det land, hvor handlingen er foretaget.

Princippet er oprindelig begrundet i, at en stat ikke udleverede egne statsborgere til retsforfølgning for overtrædelser foretaget i et andet land. Med dette udleveringsprincip fulgte et behov for jurisdiktionsregler, der skulle sikre mod, at staten kom til at fremstå som et strafforfølgningssly, som hverken ønskede at strafforfølge eller at udlevere egne statsborgere. Samtidig spillede udleveringsprincippet selvsagt kun en rolle, hvis der var et udleveringsgrundlag – dvs. hvis der efter lovgivningen i udlandet var foretaget en strafbar handling.

I den juridiske litteratur anføres, at baggrunden for kravet om dobbelt strafbarhed skal søges i, at en person, der er gæst i et fremmed land, bør kunne opføre sig som landets egne borgere – også når disse borgere har friheder, som gæsten ikke har i sit hjemland, og at dette i endnu højere grad bør gælde, hvis der ikke er tale om et midlertidigt op-

hold. Således bør eksempelvis en dansk statsborger, der for 50 år siden er udvandret til Argentina, kunne drive næring efter argentinske regler og have samme ytringsfrihed, samme legale seksuelle udfoldelsesmuligheder osv. som sin argentinske nabo. I litteraturen 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 anden stat ikke selv har ønsket at kriminalisere handlingen.²³

5.2. Tidligere overvejelser om fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed

Som omtalt er der med straffelovens § 7, stk. 3, foretaget en specifik undtagelse fra det grundlæggende krav om dobbelt strafbarhed ved sager om kvindelig omskæring. Baggrunden for undtagelsen er efter bestemmelsens forarbejder et ønske om at øge det strafferetlige værn i disse sager og etablere et supplement til en øget indsats for holdningspåvirkning og oplysning over for flygtninge- og indvandrergrepper, der kommer til Danmark fra lande, hvor kvindelig omskæring er en integreret del af den lokale kulturtradition. Herved markeres tydeligt, at dette er en skik, der er helt uforenelig med normerne i det danske samfund.²⁴ Baggrunden for ændringen var således et ønske om at markere, at et dansk forbud mod kvindelig omskæring ikke kan omgås ved at sende pigen eller den unge kvinde til udlandet for at få indgrebet foretaget dér.²⁵ Da den specifikke undtagelse til det almindelige krav om dobbelt strafbarhed således er rettet mod personer, der flytter deres aktiviteter fra Danmark til udlandet, er det i straffelovens § 7, stk. 3, fastlagt, at der kun ses bort fra kravet om dobbelt strafbarhed, hvis gerningsmanden *på gerningstidspunktet* var dansk statsborger eller var bosat her i landet. Det fremhæves i forarbejderne til bestemmelsen, at man har fundet det rigtigst, at denne fravigelse af det almindelige princip kun finder anvendelse, hvis handlingen er foretaget på et tidspunkt, hvor gerningsmanden i almindelighed må formodes at være bekendt med grundlæggende normer i det danske samfund.²⁶

Jurisdiktionsudvalget afgav den 25. februar 2003 efter Justitsministeriets anmodning en udtalelse vedrørende det lovudkast, der dannede grundlaget for ovennævnte lovændring. I udtalelsen konkluderedes, at et flertal af udvalgets medlemmer med visse nær-

²³ Jf. i det hele Greve, *Det strafferetlige ansvar*, 2. udg., 2004, s. 114 f

²⁴ Folketingstidende 2002/03, tillæg A, s. 5523 og 5527

²⁵ Folketingstidende 2002/03, tillæg A, s. 5527

²⁶ Folketingstidende 2002/03, tillæg A, s. 5529

mere angivne bemærkninger kunne tilslutte sig de foreslåede ændringer af straffelovens bestemmelser om dansk straffemyndighed.

Udvalgets udtalelse er optaget som bilag til lovforslag nr. L 183, fremsat den 12. marts 2003, der dannede grundlag for indsættelsen af den særlige jurisdiktionsbestemmelse i straffelovens § 7, stk. 3. Udvalgets udtalelse er tillige optaget som bilag til denne delbetænkning.

Spørgsmålet om fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed har tidligere været rejst i forhold til sager, der vedrører seksuel udnyttelse af børn i udlandet.

Medlemmer af Venstre og Det Konservative Folkeparti fremsatte i 1996 et forslag til folketingsbeslutning om straf for seksuelt misbrug af børn i udlandet. Efter beslutningsforslaget skulle regeringen pålægges at fremsætte forslag til ændring af straffeloven, således at kravet om dobbelt strafbarhed ikke skulle gælde ved seksuelt misbrug af børn i udlandet.²⁷ I bemærkningerne til beslutningsforslaget er som begrundelse bl.a. anført, at kravet om dobbelt strafbarhed må vige i den moderne verden, hvor det er let at rejse til tiltrækkende gerningssteder på den anden side af jordkloden.²⁸

Beslutningsforslaget blev ikke vedtaget, bl.a. under henvisning til principielle betænkeligheder ved at ophæve kravet om dobbelt strafbarhed og overvejelser om, hvorvidt forslaget var en egnet metode til at sikre en beskyttelse af børn mod seksuelle overgreb. Et flertal fandt således, at der var behov for nærmere undersøgelser af behovet for at fravige kravet om dobbelt strafbarhed på dette område.

I forlængelse heraf indhentede Justitsministeriet i 1997/98 via Udenrigsministeriet oplysninger om den seksuelle lavalder og andre regler om seksuelt misbrug af børn i de lande i Asien, Afrika og Sydamerika, der i almindelighed er fjernmål for danske turistrejser. Herudover blev der indhentet oplysninger om retstilstanden i Europarådets medlemslande. Det indhentede materiale indeholdt oplysninger fra i alt 54 lande.

²⁷ Jf. beslutningsforslag nr. B 45, fremsat den 29. oktober 1996

²⁸ Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 1243-1244

Det fremgik af de modtagne oplysninger, at den seksuelle lavalder i 24 af de adspurgte 54 lande var lavere end i Danmark. Således oplyste 21 lande at have en seksuel lavalder på 14 år, mens grænsen i 3 lande var henholdsvis 11 år (Den Dominikanske Republik) og 12 år (Spanien og Mexico).

I lyset af de indhentede oplysninger konkluderede Justitsministeriet i et notat oversendt til Folketingets Retsudvalg den 6. juli 1998, at der næppe vil kunne opnås nævneværdige forbedringer af indsatsen mod misbrug af børn ved at ophæve straffelovens krav om dobbelt strafbarhed. Ministeriet fremhævede i den forbindelse navnlig, at den seksuelle lavalder kun i 3 af de 54 adspurgte lande var lavere end 14 år, samt at der i alle landene var generelle regler rettet mod en række andre former for seksuelt misbrug.

Justitsministeriet bemærkede endvidere, at ministeriet ikke var bekendt med konkrete sager, hvor straffelovens krav om dobbelt strafbarhed havde medført, at en herboende person ikke kunne straffes for seksuelt misbrug af et barn i udlandet, men at ministeriet fortsat ville være opmærksom på udviklingen med henblik på i givet fald at tage spørgsmålet om dobbelt strafbarhed op til fornyet overvejelse.

5.3. Udvalgets overvejelser om yderligere fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed

Med straffelovens § 7, stk. 3, er kravet om dobbelt strafbarhed som nævnt fraveget i sager vedrørende kvindelig omskæring.

Som omtalt ovenfor under pkt. 1.2. fremgår det af regeringsgrundlaget "Nye mål" fra februar 2005, at regeringen finder, at det i Danmark bl.a. bør være muligt at straffe danskere, som i udlandet foretager seksuel udnyttelse af mindreårige. Det fremgår også, at regeringen ønsker at sikre, at straffelovens bestemmelser om jurisdiktion er indrettet således, at der er de nødvendige redskaber til at sætte ind over for denne type kriminalitet.

Som der ligeledes er redegjort for under pkt. 1.2., har justitsministeren ved brev af 6. oktober 2005 tiltrådt, at Jurisdiktionsudvalget i første række koncentrerer sig om at af-

give en delbetænkning om spørgsmålet om "sex-turisme" og dobbelt strafbarhed i forbindelse hermed.

Udvalget har på den baggrund overvejet spørgsmålet om fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed i sager vedrørende seksuel udnyttelse af børn i udlandet og nærværende delbetænkning er begrænset til at omhandle denne problemstilling.

En række forhold bør efter udvalgets opfattelse inddrages i overvejelserne om dette spørgsmål.

Udvalget skal i den forbindelse for det første pege på, at kravet om dobbelt strafbarhed er en grundlæggende betingelse for jurisdiktion i henhold til det aktive personalprincip, og at dette krav kendes fra lovgivningen i en lang række andre lande som en generel betingelse for at kunne pådømme handlinger foretaget uden for domslandet.

Herudover kan en fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed i et vist omfang opfattes som indblanding i gerningslandets forhold, hvorfor der bør udvises en vis tilbageholdenhed med at foreslå sådanne fravigelser.

Endelig bør der ved overvejelser om at fravige kravet om dobbelt strafbarhed efter udvalgets opfattelse også indgå hensynet til det samspil mellem flere landes lovgivning, der er indbygget i princippet, herunder spørgsmålet om 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.

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.

Herom skal det indledningsvis bemærkes, at der ved overvejelserne om yderligere fravigelser af kravet efter udvalgets opfattelse kan sondres mellem forskellige situationer. Man kan således overveje, 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 reelt savner tilknytning 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 udlandet 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.

Udvalgets nærmere overvejelser om, hvorvidt der i en sådan situation, som reelt har karakter af at være et rent dansk anliggende, bør etableres særregler, således at der kan foretages retsforfølgning i Danmark uden hensyntagen til, om der foreligger dobbelt strafbarhed, vil indgå i udvalgets samlede og mere generelle overvejelser om dansk straffemyndighed.

I denne sammenhæng vil udvalgets overvejelser derfor alene vedrøre spørgsmålet om ændringer i det aktive personalprincip – uden hensyntagen til om handlingen har fundet sted blandt personer med dansk tilknytning – således at det almindelige krav om dobbelt strafbarhed fraviges, når der er tale om seksuel udnyttelse af børn i udlandet.

Det er udvalgets overordnede opfattelse, at der i disse tilfælde, hvor det eneste sikre tilknytningsmoment til Danmark er gerningsmanden, skal foreligge særlige hensyn, før der er en berettiget interesse for Danmark i at kunne retsforfølge, selv om handlingen ikke kan straffes efter gerningsstedets lovgivning.

Der kan imidlertid tænkes tilfælde, hvor der i international sammenhæng er bred tilslutning til at anse en handling som så alvorlig, at strafforfølgning bør være mulig uafhængig af gerningslandets lovgivning. I disse tilfælde, hvor der er en international forståelse af, hvornår en handling har en sådan alvorlig karakter, vil der ofte foreligge in-

ternationale konventioner mv., der forpligter de tiltrædende stater til at kriminalisere og have straffemyndighed i forhold til handlinger omfattet af konventionens anvendelsesområde. I forhold til sådanne konventionsregulerede forbrydelser vil dobbelt strafbarhed allerede efter gældende dansk ret være uden betydning for spørgsmålet om dansk jurisdiktion, idet straffelovens § 8, nr. 5, der vedrører handlinger, som er omfattet af mellemfolkelige overenskomster, ifølge hvilke Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning, ikke stiller krav om dobbelt strafbarhed.

I FN-regi blev der den 20. november 1989 opnået enighed om en konvention om børns rettigheder (Convention on the Rights of the Child), der trådte i kraft den 2. september 1990. Danmark har undertegnet og ratificeret FN's børnekonvention, som for Danmarks vedkommende trådte i kraft den 18. august 1991.

Efter konventionens artikel 19 er de tiltrædende stater forpligtet til at tage alle passende foranstaltninger med henblik på at beskytte børn mod bl.a. udnyttelse, herunder seksuelt misbrug. Af konventionens artikel 34 fremgår endvidere, at de tiltrædende stater er forpligtede til at sikre børn mod alle former for seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug, herunder brug af børn til prostitution og fremstilling af børnepornografisk materiale. I konventionen forstås ved et barn ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet, jf. konventionens artikel 1.

FN's børnekonvention indeholder ikke bestemmelser, der forpligter de tiltrædende stater til at kriminalisere nærmere bestemte handlinger rettet mod børn, ligesom konventionen heller ikke forpligter staterne til at have straffemyndighed i forhold til lovovertrædelser rettet mod børn.

I tilknytning til FN's børnekonvention er der den 25. maj 2000 vedtaget en valgfri protokol om salg af børn, børneprostitution og børnepornografi. Danmark har den 24. juli 2003 ratificeret den valgfrie protokol, som trådte i kraft for Danmark den 24. august 2003.

Efter protokollens artikel 3, stk. 1, er deltagerstaterne forpligtet til at sikre, at bl.a. seksuel udnyttelse af børn er strafbare handlinger. Protokollen indeholder endvidere i artikel 4 både pligtmæssige og valgfrie jurisdiktionsbestemmelser. Disse bestemmelser

fører imidlertid ikke til, at der i medfør af straffelovens § 8, nr. 5, kan statueres dansk straffemyndighed i videre udstrækning, end hvad der i alle tilfælde ville følge af straffelovens § 6.

Endvidere kan nævnes ILO-konvention nr. 182 om børnearbejde, der er ratificeret af Danmark den 14. august 2000, og som for Danmarks vedkommende trådte i kraft den 19. november 2000. Efter konventionens artikel 1 skal de tiltrædende stater bl.a. sikre, at de værste former for børnearbejde, herunder børneprostitution og produktion af børnepornografisk materiale, jf. artikel 3, litra b, forbydes. Med henblik på en effektiv gennemførelse og efterlevelse af konventionen skal de tiltrædende stater træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre en effektiv implementering og efterlevelse af konventionen, herunder foranstaltninger om strafsanktioner eller, hvis passende, andre sanktioner, jf. konventionens artikel 7.

Også i EU-regi er der opnået enighed om at beskytte børn mod seksuelt misbrug. Rådet vedtog den 22. december 2003 en rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. Rammeafgørelsen fastlægger, at medlemsstaterne er forpligtet til at anse seksuelt misbrug af børn, herunder børneprostitution og børnepornografi, som strafbare handlinger, jf. artikel 2-4. Efter rammeafgørelsen er medlemsstaterne endvidere forpligtet til at have straffemyndighed, hvis den pågældende handling er foretaget på medlemsstatens territorium, hvis handlingen er foretaget af en person, der er statsborger i den pågældende medlemsstat, eller hvis handlingen er foretaget til fordel for en juridisk person, som har hjemsted i medlemsstaten, jf. artikel 8. Rammeafgørelsen åbner mulighed for, at en medlemsstat kan beslutte, at rammeafgørelsens bestemmelser om straffemyndighed i relation til egne statsborgere og juridiske personer ikke anvendes eller kun anvendes i særlige tilfælde eller under særlige omstændigheder, jf. artikel 8, stk. 2.

Ved lov nr. 228 af 2. april 2003 om ændring af straffeloven, adoptionsloven og retsplejeloven er der foretaget de ændringer af straffeloven, der var nødvendige for, at Danmark kunne deltage i vedtagelsen af rammeafgørelsen. I forbindelse med rammeafgørelsens ikrafttræden har Danmark afgivet en erklæring, hvorefter straffemyndighed i forhold til egne statsborgere er betinget af, at forholdet også er strafbart efter lovgivningen i det land, hvor forholdet blev begået.

Hverken FN's børnekonvention, den valgfri protokol hertil, ILO-konventionen om børnearbejde eller EU-rammeafgårelsen om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi er mellemfolkelige overenskomster af en sådan karakter, at retsforfølgning i Danmark i medfør af straffelovens § 8, nr. 5, kan gennemføres uafhængig af, om den pågældende handling er strafbar i gerningslandet.

På områder, der ikke er omfattet af en mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning, jf. straffelovens § 8, nr. 5, og hvor der vurderes at være behov for straffemyndighed uden krav om dobbelt strafbarhed, vil en løsning på jurisdiktionsspørgsmålet 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 jurisdiktionsregler 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 for hvilke handlinger en sådan særlig jurisdiktionsregel i givet fald skal gælde, beror efter udvalgets opfattelse primært på overvejelser af mere retspolitisk karakter.

For så vidt angår handlinger, der indebærer seksuelt misbrug af børn, skal udvalget dog også fremhæve, at der som nævnt er tale om et område, hvor et beskyttelsesbehov allerede er anerkendt i international sammenhæng i form af forskellige instrumenter med varierende grad af forpligtelser for de tiltrædende stater.

Det kan således anføres, at en regulering, hvorefter personer med dansk tilknytning, som foretager seksuelt misbrug af børn i udlandet, skal være undergivet dansk straffemyndighed uafhængig af indholdet af gerningsstedets lovgivning, vil være i overensstemmelse med intentionerne bag FN's børnekonvention og de øvrige nævnte instrumenter. I tilfælde af, at ikke alle lande lever op til instrumenternes forpligtelse til at be-

skytte børn mod seksuelt misbrug, herunder ved strafferetlige tiltag, kan Danmark med en sådan regel siges at varetage hensynene bag instrumenterne og bidrage til en effektiv international beskyttelse som tilsigtet heri. Selv om FN's børnekonvention således ikke forpligter til en regulering, hvorefter der ses bort fra kravet om dobbelt strafbarhed, er det utvivlsomt, at konventionen berettiger hertil. Reguleringen vil netop indebære, at personer med dansk tilknytning ikke vil kunne udnytte en eventuel manglende efterlevelse af børnekonventionen i andre lande, idet retsforfølgning i Danmark vil kunne indledes uafhængig af, om der foreligger dobbelt strafbarhed.

Da vurderingen af, om en sådan dansk løsning ønskes, og for hvilke handlinger en sådan særlig jurisdiktionsregel i givet fald skal gælde, som nævnt i det væsentlige beror på overvejelser af mere retspolitisk karakter, skal udvalget begrænse sig til at pege på, at der – hvis en sådan regulering ønskes gennemført i forhold til seksuel udnyttelse af børn i udlandet – efter udvalgets opfattelse er to mulige modeller, der kan overvejes bragt i anvendelse, jf. herom nedenfor.

5.4. Modeller for eventuel fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed

Som nævnt ovenfor kan ønsket om at kunne retsforfølge personer med dansk tilknytning, der foretager seksuel udnyttelse af børn i udlandet, lovteknisk imødekommes på to forskellige måder.

Én mulighed kunne være at gennemføre en generel bestemmelse, hvorefter handlinger, som vedrører seksuel udnyttelse, og som efter dansk ret kan straffes efter en bestemmelse med et vist strafmaksimum, er undergivet dansk straffemyndighed, uanset om der foreligger dobbelt strafbarhed.

Hvis en sådan fremgangsmåde vælges, må det nøje overvejes, hvilket strafferammekrav der skal afgrænse bestemmelsens anvendelsesområde. Strafferammekravet må efter udvalgets opfattelse skulle fastlægges ganske højt, idet en undtagelse fra det almindelige krav om dobbelt strafbarhed som udgangspunkt bør reserveres til alvorlige lovovertrædelser. En mulighed kunne således være en regel, hvorefter der ved handlinger, der er omfattet af straffelovens kapitel 24 om forbrydelser mod kønssædeligheden, og som har

et strafmaksimum på mindst 6 års fængsel, ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed som betingelse for dansk jurisdiktion.

Med et krav om en strafferamme, der mindst angiver fængsel i indtil 6 år, vil man i givet fald opnå, at kravet om dobbelt strafbarhed ikke finder anvendelse ved voldtægt (§ 216), samleje ved tilsnigelse (§ 221), samleje med mindreårige (§ 222) og særligt grove tilfælde af brug af børn og unge som pornomodeller (§ 230). Dermed vil den særlige jurisdiktionsregel således også gælde for visse handlinger, der har et mere generelt sigte og ikke specifikt er rettet mod seksuelt misbrug af børn. Samtidig vil en sådan bestemmelse imidlertid også betyde, at handlinger, der ligger i kerneområdet for seksuel udnyttelse af børn, ikke bliver omfattet, herunder handlinger omfattet af straffelovens § 223 a om børneprostitution, der har en strafferamme på bøde eller fængsel indtil 2 år.

En sådan generel regulering, hvor afgrænsningen er knyttet til strafferammen, vil derfor efter udvalgets opfattelse ramme både for bredt og for snævert i forhold til ønsket om at kunne retsforfølge danskere, der foretager seksuel udnyttelse af børn i udlandet. Udvalget kan på den baggrund ikke anbefale denne løsningsmodel.

En anden mulighed er at foretage en specifik opregning af de straffelovsbestemmelser, der er undergivet en særlig jurisdiktionsregel, hvor der ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed. En sådan model vil være udtryk for en videreførelse og udbygning af den lovtekniske løsning, der er introduceret med straffelovens § 7, stk. 3, om kvindelig omskæring.

En sådan særlig jurisdiktionsregel skulle i givet fald opregne de bestemmelser, der skal kunne retsforfølges her i landet, uanset om handlingen er strafbar i gerningslandet, og som således konkret vil være undtaget fra kravet om dobbelt strafbarhed.

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 strafforfølgning her i landet er udelukket på grund af kravet om dobbelt strafbarhed. Det er ikke realistisk at forudsætte, at en sådan fuldstændig gen-

nemgang kan foretages i forbindelse med gennemførelse af en særlig jurisdiktionsregel. 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 forudsætter udvalget, at en fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed reserveres til tilfælde, hvor der er et særligt beskyttelsesbehov. Derfor bør en regulering af spørgsmålet efter udvalgets opfattelse ikke søges gennemført via en generel jurisdiktionsregel, men derimod have form af en specifik opregning af de straffelovsovertrædelser, i forhold til hvilke der er et særligt beskyttelsesbehov. En sådan opregning af enkelte bestemmelser kan ligeledes justeres, efterhånden som behovet herfor bliver kendt.

Udvalget skal imidlertid samtidig fremhæve, at den praktiske effekt af en bestemmelse, efter hvilken kravet om dobbelt strafbarhed ophæves, 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 typisk ikke retsforfølges 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.

Der henvises endvidere til de synspunkter om bevis- og efterforskningsmæssige spørgsmål, som er anført i udvalgets udtalelse af 25. februar 2003 om lovudkastet vedrørende kvindelig omskæring, pkt. 8.

Udvalget har under henvisning til ovenstående fundet anledning til at bemærke, at den yderligere beskyttelse af børn mod seksuelt misbrug, der kan opnås ved en ophævelse af kravet om dobbelt strafbarhed, kan overvejes suppleret med andre foranstaltninger af ikke lovgivningsmæssig karakter. Eksempler på sådanne foranstaltninger kunne være gennemførelse af målrettede public-awareness programmer samt henstillinger til og opfølgning i forhold til rejsebranchen om efterlevelse af god skik mv. Udvalget har imidlertid ikke fundet anledning til at fremkomme med nærmere forslag til sådanne ikke lovgivningsmæssige tiltag.

5.5. Afgrænsningen af relevante straffelovsbestemmelser

Afgrænsningen af, hvilke straffelovsovertrædelser der i givet fald skal indgå i opregningen i en sådan særlig jurisdiktionsbestemmelse, beror som nævnt efter udvalgets opfattelse på mere retspolitiske overvejelser om, hvornår særlige omstændigheder foreligger.

Som anført under pkt. 1.2. har regeringen tilkendegivet at ville fremsætte lovforslag, der gør det muligt i Danmark at straffe danskere, som i udlandet foretager seksuel udnyttelse af mindreårige. Det er ligeledes tilkendegivet, at regeringen ønsker at sikre, at straffelovens bestemmelser om jurisdiktion er indrettet således, at der er de nødvendige redskaber til at sætte ind over for denne type kriminalitet. Der er endvidere som nævnt under pkt. 5.3. i international sammenhæng enighed om at bekæmpe seksuelt misbrug af børn. Der foreligger således i internationalt regi en anerkendelse af beskyttelsesbehovet på dette område. Behovet har i finsk lovgivning givet sig udslag i en særlig jurisdiktionsmæssig regulering i disse sager og har her i landet ført til politiske tilkendegivelser om, at handlinger, der indebærer seksuel udnyttelse af børn i udlandet i forbindelse med såkaldt "sex-turisme", har en sådan karakter, at der bør være dansk straffemyndighed uafhængig af spørgsmålet om dobbelt strafbarhed.

Som nærmere omtalt i kapitel 2 indeholder straffeloven en række bestemmelser, der tager sigte på at beskytte personer mod seksuelle overgreb, herunder bestemmelser der specifikt omhandler seksuel udnyttelse af børn.

Udvalget har overvejet, hvilke af disse bestemmelser der i givet fald bør indgå i opregningen i en særlig jurisdiktionsbestemmelse.

Det er udvalgets grundlæggende opfattelse, at der bør udvises tilbageholdenhed med at fravige det almindelige princip om dobbelt strafbarhed. Dette taler efter udvalgets opfattelse for at foretage en snæver afgrænsning af, hvilke af de omtalte bestemmelser der i givet fald skal være undergivet en særlig regulering i jurisdiktionsmæssig henseende.

Udvalget har endvidere lagt vægt på, at tilkendegivelserne i regeringsgrundlaget er knyttet til et ønske om at kunne retsforfølge i tilfælde af "sex-turisme" og seksuel udnyttelse af børn i udlandet.

På den baggrund er det udvalgets opfattelse, at en særlig jurisdiktionsbestemmelse i givet fald bør udformes snævert med det formål for øje at etablere en retstilstand som beskrevet i regeringsgrundlaget – dvs. en jurisdiktionsregel, der for det første alene omhandler bestemmelser, der specifikt omhandler seksuel udnyttelse af børn, og som for det andet vedrører situationer, hvor udnyttelsen typisk kan finde sted uden for dansk territorium i forbindelse med en danskers (midlertidige) ophold i udlandet. Herved sikres det, at bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor en person med dansk tilknytning søger at undgå strafansvar ved at flytte sine aktiviteter til et andet land, hvor handlingen ikke er undergivet samme strafferetlige regulering som i Danmark.

Udvalget finder derfor, at en særlig jurisdiktionsbestemmelse i givet fald bør omfatte overtrædelse af straffelovens § 222, der omhandler samleje med et barn under den seksuelle lavalder. Efter udvalgets opfattelse bør der i jurisdiktionsmæssig henseende ikke skelnes mellem, om den seksuelle udnyttelse har haft karakter af samleje eller anden kønslig omgængelse, eller om udnyttelsen er rettet mod en person af modsatte eller samme køn. Derfor bør der i tilknytning til en særlig jurisdiktionsregel i forhold til § 222 fastlægges en tilsvarende jurisdiktionsbestemmelse for handlinger omfattet af straffelovens § 224, jf. § 222 og § 225, jf. § 222.

En sådan bestemmelse vil indebære, at en dansk statsborger eller en person, der er bosat i Danmark, vil kunne straffes her i landet, hvis vedkommende i udlandet har samleje eller anden kønslig omgængelse med en person under 15 år – uanset om dette ikke er strafbart efter gerningslandets lovgivning. Bestemmelsen vil således sikre dansk straffemyndighed i tilfælde af såkaldt ”sex-turisme”, hvor herboende personer tager på ferieophold i typisk afrikanske eller asiatiske lande, der har en lavere seksuel lavalder end i Danmark, med det formål at kunne foretage seksuelle aktiviteter, der efter dansk lovgivning er strafbare.

Det skal tilføjes, at en sådan bestemmelse ikke sonderer mellem, med hvilket formål den pågældende opholder sig i gerningslandet. Bestemmelsen vil således indebære, at der også kan ske retsforfølgning i Danmark i et tilfælde, hvor eksempelvis en dansk statsborger under skoleophold i Island har frivilligt samleje med en pige på 14 år – også selv om dette ikke er strafbart efter islandsk ret, hvor den seksuelle lavalder er 14 år. Udvalget forudsætter i den forbindelse, at der i overensstemmelse med sædvanlig praksis meddeles tiltalefrafald, hvis der er tale om et frivilligt seksuelt forhold mellem to unge uden stor aldersforskel.

En særlig jurisdiktionsbestemmelse bør endvidere efter udvalgets opfattelse i givet fald omfatte børneprostitution efter straffelovens § 223 a. Denne bestemmelse er ligesom § 222 udtryk for seksuel udnyttelse af mindreårige og omhandler en situation, der ofte forbindes med aktiviteter udøvet som led i ”sex-turisme”.

Også i forhold til børneprostitution finder udvalget, at en særlig jurisdiktionsbestemmelse bør finde anvendelse, uanset om kunden mod betaling eller løfte om betaling har samleje eller anden kønslig omgængelse med barnet, og uanset om den børneprostituerede er af modsatte eller samme køn som kunden. Derfor bør der i tilknytning til en særlig jurisdiktionsbestemmelse i forhold til § 223 a fastlægges en tilsvarende jurisdiktionsbestemmelse for handlinger omfattet af straffelovens § 224, jf. § 223 a og § 225, jf. § 223 a.

I det omfang, en overtrædelse af § 223 a er rettet mod et barn under 15 år, vil § 222, eventuelt jf. § 224 eller § 225 tillige være anvendelig. Da disse bestemmelser efter ud-

valgets opfattelse bør være omfattet af den særlige jurisdiktionsregel, vil tilføjelsen af § 223 a derfor især have betydning i de tilfælde, hvor børneprostitutionen vedrører en person i aldersgruppen 15-18 år.

Straffelovens § 226 omhandler den situation, hvor straf efter bl.a. §§ 222, 223 a, 224 og 225 afhænger af den krænkede persons alder, og hvor gerningsmanden har handlet uden kendskab til den pågældendes alder, hvorfor forholdet ikke kan tilregnes ham som forsætlig. I disse tilfælde kan der efter § 226 anvendes en forholdsvis mindre straf, hvis gerningsmanden dog har handlet uagtsomt.

Udvalget har overvejet, om der i relation til de ovenfor omhandlede bestemmelser tillige bør være dansk straffemyndighed uden krav om dobbelt strafbarhed i tilfælde, hvor det alene kan godtgøres, at gerningsmanden har handlet uagtsomt i relation til barnets alder.

De hensyn, der måtte bære et ønske om at kunne retsforfølge i Danmark i tilfælde af seksuel udnyttelse af børn i udlandet i forbindelse med "sex-turisme", vil efter udvalgets opfattelse kunne gøres gældende både i forhold til forsætlige og uagtsomme overtrædelser af de omhandlede bestemmelser. En dækkende jurisdiktionsbestemmelse i relation til de pågældende overtrædelser bør derfor efter udvalgets opfattelse give mulighed for retsforfølgning i Danmark uden krav om dobbelt strafbarhed – også i de tilfælde, hvor det alene er muligt at bevise, at gerningsmanden har handlet uagtsomt i relation til offerets alder. På den baggrund skal udvalget foreslå, at der i opregningen i en særlig jurisdiktionsbestemmelse i givet fald også henvises til straffelovens § 226.

Det skal tilføjes, at det efter udvalgets opfattelse bør indgå i forsæts- og uagtsomhedsvurderingen, at det efter omstændighederne kan være vanskeligt for en person, der er hjemmehørende i Danmark, at bedømme alderen på udenlandske børn og unge.

En fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed bør efter udvalgets opfattelse også gøres ved overtrædelse af straffelovens § 230 om anvendelse af børn og unge under 18 år som pornomodeller.

Handlinger omfattet af straffelovens § 230 indeholder på samme måde som børneprostitution et klart element af misbrug, der vil kunne foretages som led i "sex-turisme". En særlig jurisdiktionsbestemmelse for disse overtrædelser vil således eksempelvis indebære, at en dansk instruktør af pornografiske film ikke straffrit vil kunne flytte sine filmoptagelser til et land, hvor brug af mindreårige lokale pornomodeller ikke kan straffes.

I det omfang de anvendte pornomodeller er under 15 år, vil straffelovens § 222, eventuelt jf. § 224 eller § 225 være anvendelig. Som nævnt foreslås disse bestemmelser omfattet af den særlige jurisdiktionsbestemmelse. En opregning, hvori også overtrædelse af § 230 indgår, vil således navnlig sikre, at der også er dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor de anvendte pornomodeller er i aldersgruppen 15-18 år.

For så vidt angår den øvrige del af de bestemmelser om seksuel udnyttelse, der er omtalt i kapitel 2, finder udvalget ikke grundlag for at medtage disse under en særlig jurisdiktionsmæssig regulering. Udvalget har herved lagt vægt på, at bestemmelserne enten vedrører seksuelt misbrug generelt og ikke kun af børn, eller vedrører handlinger der ikke har en naturlig sammenhæng med den situation, at en person med dansk tilknytning tager til udlandet, for under midlertidigt ophold dér at foretage handlinger, som vedkommende ikke lovligt kan foretage her i landet.

Udvalget finder imidlertid samtidig anledning til at understøtte, at den omstændighed, at disse bestemmelser ikke foreslås indarbejdet i en særlig jurisdiktionsbestemmelse, ikke betyder, at danskeres overtrædelse heraf i udlandet ikke vil kunne retsforfølges ved danske domstole. I disse situationer vil spørgsmålet om dansk straffemyndighed skulle afgøres efter de almindelige jurisdiktionsbestemmelser. I denne sammenhæng vil det navnlig betyde, at straffemyndighed vedrørende udlandshandlinger foretaget af danske statsborgere eller personer, der er bosat her i landet, forudsætter, at handlingen tillige er strafbar efter lovgivningen i gerningslandet, jf. straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, eller at der er tale om en handling, som det ifølge lov påhviler gerningsmanden at iagttage i udlandet, jf. straffelovens § 8, nr. 2.

Udvalget er også opmærksom på, at der kan være tilfælde, hvor en handling, der er omfattet af den særlige jurisdiktionsregel, også kan indebære en overtrædelse af be-

stemmelser, der ikke er omfattet af udvalgets forslag til en særlig jurisdiktionsbestemmelse, f.eks. straffelovens § 210 om incest eller § 216 om voldtægt. I et sådant tilfælde forudsætter en domfældelse for overtrædelse af sådanne bestemmelser, at disse også er strafbare i gerningslandet.

I det omfang anklagemyndigheden i sådanne sager måtte begrænse tiltalen til den bestemmelse, for hvilken kravet om dobbelt strafbarhed foreslås fraveget – eksempelvis således at der alene rejses tiltale for overtrædelse af § 222 og ikke tillige efter § 216 – skal udvalget imidlertid pege på, at det ved strafudmålingen inden for rammerne af § 222 bør indgå som en skærpende omstændighed, at overtrædelsen af straffelovens § 222 er sket under anvendelse af vold eller trussel om vold.

5.6. Afgrænsningen af den relevante personkreds

Straffelovens § 7, stk. 1, om jurisdiktion på grundlag af det aktive personalprincip omfatter personer med dansk indfødsret og personer, som er bosat her i landet. Som der nærmere er redegjort for under pkt. 3.2.1. kan det give anledning til en vis tvivl at fastslå rækkevidden af begrebet ”bosat”.

Afgrænsningen af den personkreds, der er omfattet af dette jurisdiktionsprincip, indgår som et element i Jurisdiktionsudvalgets samlede overvejelser om udformningen af de danske bestemmelser om straffemyndighed. Udvalget har derfor ikke fundet anledning til i forbindelse med overvejelserne om særregler vedrørende straffemyndighed i tilfælde af ”sex-turisme” at foreslå ændringer i den personkreds, der i dag er omfattet af § 7, stk. 1.

Også i forhold til en særlig jurisdiktionsbestemmelse vedrørende seksuel udnyttelse af børn i udlandet bør den omhandlede personkreds således efter udvalgets opfattelse være personer med dansk indfødsret og personer, der er bosat i den danske stat.

5.7. Fastlæggelse af det relevante tidspunkt for gerningsmandens tilknytning til Danmark

Straffelovens § 7, stk. 1, angiver med den eksisterende 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, at det afgørende er, om personen har den relevante tilknytning på *påtaletidspunktet*. Uanset den nærmere fastlæggelse af indholdet af påtaletidspunktet, indebærer § 7, stk. 1, at en person vil kunne straffes her i landet også for handlinger, som vedkommende har foretaget i udlandet, inden tilknytningen til Danmark blev etableret. I straffelovens § 7, stk. 3, om kvindelig omskæring lægges ikke vægt på påtaletidspunktet. Efter bestemmelsens ordlyd er det derimod afgørende, om gerningsmanden havde den fornødne danske tilknytning på gerningstidspunktet.

Denne ændring i forhold til § 7, stk. 1, skyldes et ønske om at sikre, at den særlige jurisdiktionsregel kun omfatter handlinger, som gerningsmanden foretager i udlandet efter det tidspunkt, hvor vedkommende har haft mulighed for og anledning til at gøre sig bekendt med indholdet af dansk lovgivning.

Tilsvarende synspunkter kan efter udvalgets opfattelse gøres gældende i forhold til en eventuel bestemmelse, hvorefter der ved seksuel udnyttelse af børn i udlandet ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed. Dansk straffemyndighed i medfør af en ny særregel herom bør således kun komme i anvendelse, hvis gerningsmanden, på det tidspunkt hvor handlingen blev begået, havde anledning til at kende indholdet af dansk lovgivning.

Strafforfølgning af forhold, der er begået inden den pågældende har opnået den nævnte tilknytning til Danmark, vil herefter som hidtil forudsætte, at forholdet også er strafbart i gerningslandet, jf. § 7, stk. 1, nr. 2.

Der henvises endvidere til de synspunkter om dette spørgsmål, udvalget anførte i pkt. 5 i sin udtalelse af 25. februar 2003 om lovudkastet vedrørende kvindelig omskæring.

5.8. Forholdet til straffelovens § 10

Som omtalt under pkt. 5.7. bygger fravigelsen af kravet om dobbelt strafbarhed på en forudsætning om, at gerningsmanden havde den fornødne tilknytning til Danmark på det tidspunkt, hvor handlingen blev begået, og at den pågældende dermed inden gerningstidspunktet har haft mulighed for og anledning til at gøre sig bekendt med indholdet af dansk lovgivning.

En fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed ved seksuel udnyttelse af børn i udlandet vil gøre det muligt at retsforfølge danske statsborgere og personer bosat i Danmark for sådanne handlinger, selv om handlingen ikke er strafbar i gerningslandet. I sådanne tilfælde vil sagens gennemførelse i Danmark alene ske under hensyntagen til dansk lovgivning, jf. § 10, stk. 1.

Hvis handlingen derimod tillige er strafbar efter gerningslandets lovgivning, vil hjemlen for dansk straffemyndighed skulle søges i den almindelige bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, hvor det er afgørende, om gerningsmanden har tilknytning til Danmark på påtaletidspunktet. I så fald omfatter jurisdiktionskompetencen også handlinger, som gerningsmanden har foretaget i udlandet før vedkommende blev dansk statsborger eller bosatte sig her i landet. I disse tilfælde skal der ved strafudmålingen som udgangspunkt tages hensyn til det strafmaksimum, der gælder efter gerningslandets lovgivning, jf. § 10, stk. 2, 1. pkt., medmindre der er tale om overtrædelse af § 245 a eller § 246, jf. § 245 a om kvindelig omskæring, jf. § 10, stk. 2, 2. pkt.

I lighed med den regulering, der gælder for så vidt angår kvindelig omskæring, finder udvalget, at det vil stemme bedst overens med en fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed ved seksuel udnyttelse af børn, hvis disse sager som udgangspunkt alene afgøres under hensyntagen til dansk lovgivning – selv i tilfælde, hvor handlingen er strafbar efter gerningslandets lovgivning.

Da dansk straffemyndighed efter den almindelige bestemmelse i § 7, stk. 1, nr. 2, imidlertid også omfatter handlinger, begået inden gerningsmanden opnåede tilknytning her til landet, jf. ovenfor, og hvor vedkommende ikke har haft anledning til at gøre sig be-

kendt med dansk lovgivning, er det udvalgets opfattelse, at dette udgangspunkt alene bør gælde, hvis den fornødne tilknytning til Danmark forelå på gerningstidspunktet.

Udvalget finder således, at bestemmelsen i § 10, stk. 2, 1. pkt., kun bør fraviges i sager om seksuelt misbrug af børn i udlandet, hvis gerningsmanden var dansk statsborger eller bosat her i landet på gerningstidspunktet. På den baggrund foreslår udvalget, at en sådan forudsætning om gerningsmandens tilknytning til Danmark på gerningstidspunktet udtrykkelig fremgår af ordlyden af § 10, stk. 2, 2. pkt., samt at opregningen i bestemmelsen udvides til at omfatte de handlinger, der efter udvalgets forslag er undergivet en særlig jurisdiktionsmæssig regulering.

Hvis en person har begået seksuelt misbrug af børn i udlandet i tilfælde, hvor handlingen også er strafbar i gerningslandet, men på et tidspunkt, hvor gerningsmandens tilknytning til Danmark endnu ikke var etableret, jf. § 7, stk. 1, kan der fortsat straffes her i landet. I så fald gælder imidlertid de begrænsninger med hensyn til strafudmålingen, der fremgår af § 10, stk. 2, 1. pkt.

Der kan endvidere henvises til pkt. 7 i udvalgets udtalelse af 25. februar 2003 om lovudkastet vedrørende kvindelig omskæring.

5.9. Særligt om forsøgs- og medvirkenshandling

Som omtalt under pkt. 3.3. kan der være en række tvivlsspørgsmål forbundet med fastlæggelse af dansk straffemyndighed i sager, hvor handlingen ikke er strafbar i fuldbyrdelseslandet, eller hvor der ikke efter lovgivningen i fuldbyrdelseslandet er tale om en strafbar forsøgs- eller medvirkenshandling.

De nævnte spørgsmål, der må antages at have væsentlig større betydning i dag end ved straffelovens vedtagelse, omhandler komplicerede problemstillinger, som kun er sparsomt behandlet i teori og retspraksis.

Efter udvalgets opfattelse er der behov for en afklaring af retstilstanden vedrørende dansk straffemyndighed ved forsøgs- og medvirkenshandling. Da der imidlertid er tale om problemstillinger af mere generel karakter og ikke forhold, der knytter sig særligt

til spørgsmålet om dobbelt strafbarhed i forbindelse med seksuel udnyttelse af børn i udlandet, finder udvalget ikke grundlag for i denne delbetænkning at overveje disse spørgsmål nærmere. Udvalget vil i stedet behandle de rejste problemstillinger mere indgående i forbindelse med sine generelle overvejelser om dansk straffemyndighed.

I denne sammenhæng skal udvalget derfor alene foreslå en regulering i lighed med rets-tilstanden vedrørende kvindelig omskæring. Det er således udvalgets opfattelse, at en særregel om straffemyndighed i sager om seksuel udnyttelse af børn i udlandet bør medføre, at en forsøgs- eller medvirkenshandling med henblik på sådan udnyttelse i udlandet vil være strafbar og undergivet dansk straffemyndighed, uanset om forsøgs- eller medvirkenshandlingen er foretaget her i landet eller i udlandet, og uanset om forsøgs- eller medvirkenshandlingen er straffri efter lovgivningen i det land, hvor udnyttelsen foretages. Dette indebærer, at personer, der på det tidspunkt, hvor den pågældende – efter gerningsstedets lovgivning straffri – handling foretages, er danske statsborgere eller herboende udlændinge, vil kunne strafforfølges i Danmark.

Der henvises endvidere til de synspunkter om straffemyndighed ved forsøgs- og medvirkenshandlinger, som er anført i udvalgets udtalelse af 25. februar 2003 om lovudkastet vedrørende kvindelig omskæring, pkt. 6.

Kapitel 6. Udvalgets lovudkast med bemærkninger

Lovudkast

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 909 af 27. september 2005, som ændret senest ved lov nr. 1400 af 21. december 2005, foretages følgende ændringer:

1. § 7, stk. 3, affattes således:

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

2. § 10, stk. 2, 2. pkt., affattes således:

”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) straffelovens § 222,
- 2) straffelovens § 223 a,
- 3) straffelovens § 224, jf. § 222 eller § 223 a,
- 4) straffelovens § 225, jf. § 222 eller § 223 a,

- 5) straffelovens § 226,
- 6) straffelovens § 230,
- 7) straffelovens § 245 a, eller
- 8) straffelovens § 246, jf. § 245 a.”

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

§ 3

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.

Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser

Til § 1, nr. 1 (straffelovens § 7, stk. 3)

Det foreslås at ændre straffelovens almindelige regler om dansk straffemyndighed for handlinger foretaget i udlandet for så vidt angår seksuel udnyttelse af børn.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at danske statsborgere og personer, som er bosat i den danske stat, kan straffes for sådanne handlinger, forsøg på og medvirken her til, selv om handlingen ikke er strafbar i det land, hvor den er foretaget. Kravet om dobbelt strafbarhed i straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, vil således ikke gælde ved seksuel udnyttelse af børn i udlandet.

Anvendelse af den foreslåede jurisdiktionsbestemmelse forudsætter, at gerningsmanden havde den nævnte tilknytning til Danmark på det tidspunkt, hvor handlingen blev foretaget. Er tilknytningen til Danmark først opnået efter gerningstidspunktet, vil spørgsmålet om dansk straffemyndighed skulle afgøres efter § 7, stk. 1, nr. 2, og dermed bero på, om det kan oplyses, at forholdet også er strafbart i gerningslandet.

Bestemmelsen vedrører tilfælde, hvor den seksuelle udnyttelse er foretaget uden for den danske stat og inden for et andet folkeretligt anerkendt statsområde, jf. henvisningen til straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2. Er handlingen foretaget uden for et anerkendt statsområde – f.eks. på et udenlandsk skib på det åbne hav – gælder der ikke noget krav om dobbelt strafbarhed, og danske statsborgere og herboende personer kan straffes for alle handlinger, som efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder, jf. straffelovens § 7, stk. 1, nr. 1.

Den foreslåede bestemmelse finder anvendelse ved nærmere opregnede tilfælde af seksuel udnyttelse af børn.

Omfattet af denne særlige jurisdiktionsbestemmelse, hvor der ikke stilles krav om dobbelt strafbarhed, er således overtrædelser af straffelovens § 222, der angiver et absolut

forbud mod samleje med et barn under 15 år. Tilsvarende gælder, hvis der er tale om anden kønslig omgængelse end samleje med et barn under 15 år, jf. § 224, jf. § 222, eller kønslig omgængelse med et barn under 15 år af samme køn, jf. § 225, jf. § 222.

Omfattet af den foreslåede bestemmelse er endvidere handlinger omfattet af straffelovens § 223 a, der omhandler børneprostitution i form af samleje mod betaling eller løfte om betaling med en person under 18 år. Tilsvarende gælder, hvis børneprostitutionen har karakter af anden kønslig omgængelse end samleje, jf. § 224, jf. § 223 a, eller kønslig omgængelse med en person af samme køn, jf. § 225, jf. § 223 a.

Den foreslåede jurisdiktionsbestemmelse skal også finde anvendelse i de tilfælde, hvor gerningsmanden alene har handlet uagtsomt i relation til den alder, der betinger strafbarheden i forhold til de øvrige bestemmelser, der indgår i opregningen, jf. den foreslåede henvisning til straffelovens § 226.

Omfattet af den foreslåede jurisdiktionsregel er desuden overtrædelse af straffelovens § 230, der vedrører brug af børn og unge under 18 år som pornomodeller til fotografier eller film med forsæt til at udbrede det pågældende materiale.

Endelig henvises i den foreslåede bestemmelse til straffelovens § 245 a og § 246, jf. § 245 a. Hermed videreføres indholdet af den nugældende § 7, stk. 3, der angiver en særlig jurisdiktionsbestemmelse ved tilfælde af kvindelig omskæring.

I den foreslåede bestemmelse anvendes formuleringen ”når handlingen er omfattet af...”, hvilket på samme måde som den eksisterende § 7, stk. 3, skal forstås med de udvidelser, der følger af straffelovens § 21 om forsøg og § 23 om medvirken. Der vil således ikke skulle stilles krav om dobbelt strafbarhed som betingelse for dansk jurisdiktion i forhold til forsøgs- og medvirkenshandling foretaget i udlandet.

I relation til forsøgs- og medvirkenshandling, der foretages her i landet, indebærer den foreslåede bestemmelse endvidere, at der er dansk jurisdiktion, selv om den handling, der fuldbyrdes eller er tiltænkt at skulle fuldbyrdes i udlandet, ikke er strafbar efter den dér gældende lovgivning.

Bestemmelsen vil således efter omstændighederne kunne danne grundlag for et medvir-kensansvar, hvis et rejsebureau, der er hjemmehørende i Danmark, annoncerer med rejser til destinationer, der er kendt for eksempelvis børneprostitution, og dette sker med forsæt til "sex-turisme".

Den foreslåede jurisdiktionsbestemmelse vil kun finde anvendelse i sager om seksuel udnyttelse af børn, der er foretaget i et land, hvor handlingen ikke er strafbar – enten fordi handlingen ikke er kriminaliseret, eller fordi der f.eks. er indtrådt forældelse af strafansvaret. Er handlingen foretaget i et land, hvor forholdet konkret kan straffes, vil dansk straffemyndighed således som hidtil følge af bestemmelsen i straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2. Det indebærer, at dansk straffemyndighed i sidstnævnte tilfælde også om-fatter personer, der først er blevet danske statsborgere eller bosiddende her i landet i perioden mellem gerningstidspunktet og påtaletidspunktet.

Til nr. 2 (straffelovens § 10, stk. 2, 2. pkt.)

Den foreslåede ændring indebærer, at danske domstole ved strafudmålingen i sager om seksuelt misbrug af børn, der er foretaget i et land, hvor forholdet *er* strafbart, ikke vil være bundet af det strafmaksimum, der gælder i henhold til gerningslandets lovgivning, hvis gerningsmanden på gerningstidspunktet havde dansk indfødsret eller var bosat i Danmark.

**Jurisdiktionsudvalgets udtalelse vedrørende Justitsministeriets udkast
til forslag til lov om ændring af straffeloven
(omskæring af kvinder)**

1. Indledning

Den 18. december 2002 har Justitsministeriet anmodet Jurisdiktionsudvalget om en udtalelse vedrørende et udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (omskæring af kvinder).

Hovedformålet med lovforslaget er 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 den er begået.

Med henblik herpå foreslås en ændring af straffelovens § 7, således at det almindelige krav om "dobbelt strafbarhed" som betingelse for dansk straffemyndighed i forhold til handlinger, der er begået i udlandet, ikke gælder ved kvindelig omskæring. Forslaget på dette punkt skal ifølge bemærkningerne til lovudkastet ses på baggrund af, at det efter Justitsministeriets opfattelse må anses for tvivlsomt, om den gældende bestemmelse i straffelovens § 8, nr. 2, kan anvendes som grundlag for dansk straffemyndighed i forhold til omskæringer, der foretages i udlandet. I bemærkningerne til lovudkastet er det tilføjet, at bestemmelsen i § 8, nr. 2, i givet fald under alle omstændigheder alene vil kunne anvendes over for den omskårne piges forældre (forældremyndighedsindehaverne), ikke over for andre personer, der har foretaget omskæringen eller medvirket hertil i udlandet.

Endvidere foreslås det, at der i straffelovens § 245 a indsættes en ny, særlig bestemmelse om kvindelig omskæring. Efter bestemmelsen straffes den, som ved et legemsangreb med eller uden samtykke bortskærer eller på anden måde fjerner kvindelige ydre kønsorganer helt eller delvis, med fængsel indtil 6 år. Det fremgår af bemærkningerne

til lovudkastet, at udskillelsen af kvindelig omskæring fra straffelovens voldsbestemmelser til en særskilt kriminalisering har til formål stærkere at markere samfundets afstandtagen fra disse lemlæstende og rent traditionsbestemte indgreb og for i loven at fastslå, at der ikke under nogen omstændigheder kan gives samtykke til kvindelig omskæring – hverken af pigen selv eller af forældrene – med den virkning, at indgrebet bliver straffrit.

Endelig foreslås der en ændring af straffelovens bestemmelser om forældelse af strafansvar, således at forældelsesfristen med hensyn til kvindelig omskæring, der med det foreslåede strafmaksimum på fængsel i 6 år vil være 10 år, først begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor ofret fylder 18 år.

Jurisdiktionsudvalget har behandlet lovudkastet på to møder. I den anledning skal udvalget anføre følgende, idet det bemærkes, at to medlemmer af udvalget har afgivet særudtalelser, jf. nedenfor under pkt. 10:

2. Oversigt over udtalelsen

Som det fremgår af indledningen ovenfor, består Justitsministeriets lovudkast af tre hovedelementer, hvoraf det ene angår straffelovens bestemmelser om dansk straffemyndighed, mens de to andre angår den særskilte materielle kriminalisering af kvindelig omskæring samt forældesspørgsmålet.

Udvalgets behandling af lovudkastet har været koncentreret om den del af udkastet, der angår straffelovens bestemmelser om dansk straffemyndighed (jurisdiktion). Udvalget har fundet, at det ligger uden for udvalgets kommissorium at gå nærmere ind i de øvrige dele af lovudkastet, som ikke vedrører spørgsmålet om straffemyndighed. Dette gælder både for så vidt angår spørgsmålet om behovet for og hensigtsmæssigheden af en særlig straffelovsbestemmelse om kvindelig omskæring og en særlig forældelsesregel i tilknytning hertil, og for så vidt angår den nærmere udformning og afgrænsning af bestemmelserne.

Udvalgets bemærkninger om jurisdiktionsdelen af lovudkastet falder i seks hovedafsnit. Indledningsvis gennemgås under pkt. 3 det nærmere indhold og rækkevidde af forslaget

til en særlig hjemmel for dansk straffemyndighed i forhold til kvindelig omskæring, der har fundet sted i udlandet. Spørgsmålet om, hvorvidt en sådan særlig hjemmel hører hjemme i tilknytning til det såkaldte (aktive) personalprincip i straffelovens § 7 eller i tilknytning til de jurisdiktionsprincipper, der findes i straffelovens § 8, og som ikke bygger på et krav om dobbelt strafbarhed, behandles under pkt. 4. I tilknytning hertil behandles under pkt. 5 spørgsmålet om, hvorvidt den særlige hjemmel bør være begrænset til personer, der på gerningstidspunktet havde dansk indfødsret eller var bosat i den danske stat, således som det er foreslået i lovudkastet. Under pkt. 6 behandles nogle særlige spørgsmål om dansk straffemyndighed med hensyn til forsøgs- og medvirkenshandlinger i relation til kvindelig omskæring i udlandet. Dernæst behandles under pkt. 7 forholdet til straffelovens § 10 og § 10 a. Og endelig finder udvalget i pkt. 8 anledning til at fremkomme med nogle bemærkninger om de særlige bevis- og efterforskningsmæssige vanskeligheder, som disse sager vil kunne give anledning til. Pkt. 9 indeholder udvalgets afsluttende bemærkninger. I pkt. 10 er optrykt særudtalelser fra Gorm Toftegaard Nielsen og Lars Adam Rehof.

I denne udtalelse anvendes i overensstemmelse med terminologien i lovudkastet udtrykket "kvindelig omskæring". Udvalget har ikke herved taget stilling til, om en anden terminologi eventuelt ville være mere dækkende for denne særlige form for indgreb. Det bemærkes i den forbindelse, at der i slutdokumentet fra FN's 4. Verdenskvindekonference i 1995 (den såkaldte "Beijing Platform for Action") anvendes udtrykket "female genital mutilation" (kønslig lemlæstelse/beskadigelse af piger og kvinder). Samme udtryk anvender FN-komiteén om afskaffelse af diskrimination mod kvinder (CEDAW) i sin evalueringsrapport fra 2002 om Danmark.

3. Det nærmere indhold og rækkevidde af forslaget

Ifølge § 1, nr. 1, i Justitsministeriets lovudkast af 18. december 2002 foreslås indsat følgende nye bestemmelse i straffelovens § 7, 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 § 245 a eller § 246, jf. § 245 a."

Den foreslåede bestemmelse bygger på, at det er gerningsmandens tilhørsforhold til Danmark, der i disse tilfælde er afgørende, og ikke offerets. En gerningsmand med den fornødne tilknytning til Danmark på gerningstidspunktet vil således være omfattet af dansk straffemyndighed, uanset hvor offeret hører hjemme. Omvendt vil en gerningsmand uden tilknytning til Danmark ikke være omfattet af den foreslåede bestemmelse, selv om den pige, der omskæres i udlandet, måtte være hjemmehørende i Danmark.

Jurisdiktionsudvalget har forstået forslaget på den måde, at den nye bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 3, alene tager sigte på tilfælde, hvor kvindelig omskæring (eller forsøg og medvirken hertil) ikke er strafbart i gerningslandet. Udvalget forudsætter således, at bestemmelsen i straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, fortsat skal udgøre hjemmelsgrundlaget for dansk jurisdiktion i tilfælde, hvor der foreligger dobbelt strafbarhed.

Dette indebærer nogle forskelle med hensyn til udstrækningen af dansk straffemyndighed i de to situationer.

For det første antages det, at det efter den gældende bestemmelse i § 7, stk. 1, nr. 2, er gerningsmandens tilhørsforhold til Danmark på påtaletidspunktet, der er afgørende for, om det i udlandet begåede forhold er undergivet dansk straffemyndighed. I forslaget til ny § 7, stk. 3, lægges der derimod vægt på gerningsmandens tilhørsforhold på gerningstidspunktet. Denne forskel betyder, at den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, i modsætning til § 7, stk. 1, ikke kan anvendes i forhold til personer, der først er blevet danske statsborgere eller bosiddende her i landet efter gerningstidspunktet (men inden påtaletidspunktet). Omvendt fører den nye § 7, stk. 3, til, at Danmark ikke mister straffemyndigheden over for den udlænding, der efter at have foretaget eller medvirket til en på gerningsstedet straffri omskæring opgiver sin bopæl i Danmark.

For det andet er personkredsen i § 7, stk. 1, udvidet til også at omfatte personer med indfødsret eller bopæl i Finland, Island, Norge og Sverige, når de opholder sig her i landet, jf. straffelovens § 7, stk. 2. Denne udvidelse gælder efter forslaget ikke i forhold til den personkreds, der er omfattet af den nye bestemmelse i § 7, stk. 3.

Endvidere vil antagelsen af, at dansk straffemyndighed i de tilfælde, hvor der foreligger dobbelt strafbarhed, følger af den gældende bestemmelse i § 7, stk. 1, nr. 2, og ikke af den nye bestemmelse i § 7, stk. 3, kunne have betydning i relation til straffastsættelsen. Efter bestemmelsen i straffelovens § 10, stk. 2, kan der således i tilfælde omfattet af § 7, stk. 1, nr. 2, ikke idømmes strengere straf end hjemlet ved gerningsstedets lovgivning. En anvendelse af bestemmelsen forudsætter, at der til brug for den sag, der behandles her i landet, indhentes oplysninger om lovgivningen i gerningslandet. Spørgsmålet om forholdet til § 10, stk. 2, er nærmere behandlet nedenfor under pkt. 7.

4. Spørgsmålet om, hvor den tilsigtede fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed bør placeres

4.1. Som anført indebærer forslaget, at det generelle princip i straffelovens § 7 om dobbelt strafbarhed som betingelse for dansk straffemyndighed i forhold til udlands-handlinger fraviges for så vidt angår kvindelig omskæring.

Som begrundelse for denne særlige fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed i relation til kvindelig omskæring er det i bemærkningerne til lovudkastet anført, at kvindelig omskæring er en alvorlig forbrydelse mod piger og unge kvinder, og at der er en særlig risiko for, at forbudet mod omskæring bliver omgået ved, at indgrebet med forældres eller andre herboende personers medvirken foretages under kortvarige ophold hos familie mv. i et land, hvor omskæring ikke er strafbart. Det er endvidere anført, at det må antages, at den forebyggende oplysningsindsats over for de berørte befolkningsgrupper her i landet vil kunne understøttes væsentligt, såfremt det i lovgivningen klart markeres, at forbudet mod kvindelig omskæring ikke kan omgås ved at sende pigen eller den unge kvinde til udlandet for at få indgrebet foretaget dér.

Det fremgår, at Justitsministeriet har overvejet, om dansk straffemyndighed i forhold til omskæring foretaget i udlandet i stedet burde tilvejebringes gennem en ændring af straffelovens § 8, nr. 2 eller 3. Fælles for disse bestemmelser er, at de gælder for handlinger foretaget uden for den danske stat, uden hensyn til, hvor gerningsmanden hører hjemme.

Efter den gældende bestemmelse i § 8, nr. 2, straffes i Danmark bl.a. den, der i udlandet krænker en forpligtelse, som det ifølge lov påhviler gerningsmanden at iagttage i udlandet. Justitsministeriet har overvejet, om sikringen af dansk straffemyndighed i forhold til kvindelig omskæring foretaget i udlandet eventuelt kunne ske ved, at der i § 8, nr. 2, gøres en tilføjelse om, at en sådan forpligtelse f.eks. omfatter forældres pligt til at beskytte deres børn mod vold og anden krænkende behandling. Justitsministeriet kan imidlertid ikke gå ind for en sådan løsning. Der henvises herved til, at en sådan lovændring kun ville omfatte forældremyndighedens indehavere, men derimod f.eks. ikke andre familiemedlemmer mv., som medvirker til en omskæring. Endvidere henvises der til, at en ændring, der bygger på den generelle omsorgspligt efter forældremyndighedslovens § 2, ville indebære en bredere, men samtidig noget ubestemt afgrænsning af dansk straffemyndighed, fordi der vil kunne være tvivl om den konkrete rækkevidde af omsorgspligten i forskellige situationer.

Efter straffelovens § 8, nr. 3, hører handlinger begået uden for folkeretligt anerkendt statsområde under dansk straffemyndighed, hvis handlingen krænker nogen, der har dansk indfødsret eller er bosat i den danske stat, og handlingen kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder. Dette såkaldte passive personalprincip, hvor der lægges vægt på den forurettedes – og ikke gerningsmandens – tilhørsforhold til Danmark, er således begrænset til handlinger, der begås uden for folkeretligt anerkendt statsområde. Det fremgår, at Justitsministeriet har overvejet spørgsmålet om en udvidelse af det passive personalprincip i forhold til kvindelig omskæring, men at man er afstået fra at stille forslag herom under henvisning til, at udvidelsen af dansk straffemyndighed i denne sammenhæng bør være rettet mod handlinger, som foretages af personer med tilknytning til Danmark.

4.2. Som det fremgår, har forslaget ikke til formål at ændre betingelserne for dansk straffemyndighed i de tilfælde, der allerede i dag er omfattet af straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2. Forslaget har på dette punkt alene til formål at gøre det muligt at straffe danske statsborgere og herboende udlændinge i de tilfælde, hvor den gældende bestemmelse i § 7, stk. 1, nr. 2, som følge af kravet om dobbelt strafbarhed ikke hjemler dansk straffemyndighed i forhold til kvindelig omskæring, der foretages i et land, hvor det er straffrit.

Jurisdiktionsudvalget kan tiltræde, at en udvidelse af dansk straffemyndighed med henblik på opfyldelsen af det nævnte formål bør ske i tilknytning til det aktive personalprincip i straffelovens § 7, og at en udvidelse gennem ændringer af jurisdiktionsreglerne i straffelovens § 8, nr. 2 og 3, vil være mindre egnede til at sikre opfyldelsen af formålet.

Med hensyn til § 8, nr. 2, lægger Jurisdiktionsudvalget herved ligesom Justitsministeriet navnlig vægt på, at den omsorgspligt, som følger af forældremyndighedsloven, kun gælder for forældrene (forældremyndighedsindehaverne), og at en straffemyndighed, der bygger på denne pligt, derfor ikke vil omfatte andre personer, som foretager eller medvirker til foretagelsen af kvindelig omskæring i udlandet, uanset om disse andre personer måtte være danske statsborgere eller herboende udlændinge.

For så vidt angår straffelovens § 8, nr. 3, er bestemmelsen i dag begrænset til handlinger, der foretages uden for folkeretligt anerkendt statsområde over for personer, der er danske statsborgere eller bosat i Danmark. Efter Jurisdiktionsudvalgets opfattelse vil en udvidelse af dette passive personalprincip, således at der uden hensyn til, hvor gerningsmanden hører hjemme, hjemles dansk straffemyndighed i alle tilfælde, hvor en pige eller ung kvinde, der er dansk statsborger eller bosat her i landet, bliver omskåret i udlandet inden for folkeretligt anerkendt statsområde, være for vidtgående. Udvalget lægger herved vægt på, at en sådan udvidelse ville betyde, at personer uden tilknytning til Danmark – ikke blot på gerningstidspunktet, men også på påtaletidspunktet – og uden mulighed for at kende de normer, der ligger bag forbudet mod kvindelig omskæring, inddrages under dansk straffemyndighed. En sådan udvidelse ville således f.eks. omfatte personer, der alene har kendskab til normerne i områder, hvor kvindelig omskæring ikke er ulovlig, men tværtimod anses som en naturlig del af den lokale kulturtradition. Det generelle spørgsmål om en eventuel udvidelse af det passive personalprincip vil blive behandlet mere indgående i udvalgets kommende arbejde.

Samlet kan Jurisdiktionsudvalget – se dog særudtalelsen fra Gorm Toftegaard Nielsen nedenfor – således tilslutte sig, at den tilsigtede udvidelse af dansk straffemyndighed i forhold til kvindelig omskæring, der foretages i lande, hvor det ikke er strafbart, søges gennemført ved en ændring af straffelovens § 7.

Jurisdiktionsudvalget finder samtidig grund til at fremhæve, at den nye bestemmelse ikke bør føre til den modsætningsslutning, at dansk straffemyndighed i forhold til overgreb i øvrigt, som forældre hjemmehørende i Danmark måtte begå mod deres børn i udlandet, herefter ikke vil kunne støttes på straffelovens § 8, nr. 2.

5. Afgrænsningen af personkredsen i den foreslåede bestemmelse

5.1. Den foreslåede bestemmelse er som nævnt begrænset til personer, der på gerningstidspunktet havde dansk indfødsret eller var bosat i den dansk stat.

Som begrundelse for denne afgrænsning er det anført, at Justitsministeriet finder det 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.

Jurisdiktionsudvalget er enig i, at udlandshandlinger begået af personer uden tilknytning til Danmark på gerningstidspunktet ikke bør inddrages under dansk straffemyndighed, hvis de pågældende ikke har mulighed for at kende de normer, der ligger til grund for forbudet mod kvindelig omskæring.

Da disse normer imidlertid ikke kun gør sig gældende i Danmark, fører dette synspunkt ikke nødvendigvis til, at bestemmelsen – således som det er sket i forslaget til ny § 7, stk. 3 – bør være begrænset til personer, der på gerningstidspunktet er danske statsborgere eller bosat her i landet.

Efter Jurisdiktionsudvalgets opfattelse kunne formålet med lovændringen således tale for, at bestemmelsen også bør kunne anvendes i forhold til personer, der efterfølgende (dvs. på påtalestidspunktet) har opnået et tilhørsforhold til Danmark, når blot det må formodes, at de på gerningstidspunktet var bekendt med de normer, der ligger til grund for forbudet mod kvindelig omskæring. Udvalget er dog afstået fra at stille forslag om en sådan udvidelse, der næppe ville kunne udformes på en tilstrækkelig klar og præcis måde. Hertil kommer, at de pågældende i nogle af disse tilfælde vil kunne være under-

givet straffemyndighed i det land, som de var hjemmehørende i på gerningstidspunkt. Er dette tilfældet, vil der eventuelt kunne blive spørgsmål om udlevering til eller overførsel af retsforfølgning fra det pågældende land.

5.2. I den foreslåede bestemmelse anvendes udtrykket ”bosat i den danske stat”. Samme udtryk anvendes i den gældende bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 1.

I lovudkastets bemærkninger er om udtrykket alene anført, at kriteriet er opfyldt, såfremt den pågældende har sit varigere eller tilsigtet varigere hovedopholdssted her i landet. I øvrigt anføres det, at den nærmere afgrænsning af kriteriet kan give anledning til en vis tvivl. Under henvisning til, at det generelle spørgsmål om afgrænsningen af den personkreds, hvis handlinger i udlandet er eller bør være omfattet af dansk straffemyndighed i bestemmelsen i straffelovens § 7, vil blive behandlet af Jurisdiktionsudvalget, har Justitsministeriet imidlertid ikke fundet grundlag for at foreslå en særlig regulering af spørgsmålet i forbindelse med dette lovforslag.

Jurisdiktionsudvalget skal på den baggrund begrænse sig til at pege på, at det i relation til den gældende bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 1, formentlig må antages, at en asylansøger i almindelighed ikke anses som bosat i Danmark, før han/hun i givet fald har opnået asyl, eller efter afslag på asyl eventuelt opholder sig her på såkaldt ”tålt ophold”.

Da den nærmere fastlæggelse af udtrykket ”bosat i den danske stat” er et spørgsmål, der har betydning for hele § 7 og ikke kun i relation til den nye bestemmelse i stk. 3, finder udvalget imidlertid ligesom Justitsministeriet, at der er tale om et generelt spørgsmål, som der ikke er grundlag for at foreslå en nærmere regulering af i forbindelse med den foreslåede begrænsede ændring af jurisdiktionsreglerne. Udvalget vil behandle spørgsmålet mere indgående i forbindelse med sine kommende, mere generelle overvejelser om det aktive personalprincip.

6. Særligt om forsøgs- og medvirkenshandlinger

I de almindelige bemærkninger til lovudkastet er det under pkt. 2 om gældende ret bl.a. anført, at det må anses som tvivlsomt, hvorvidt en strafbar forsøgs- eller medvirkenshandling, der foretages i Danmark, er undergivet dansk straffemyndighed, hvis den pågældende handling relaterer sig til et forhold, der skal begås i et andet land, hvor forholdet ikke er strafbart, og dette forhold som følge af kravet om dobbelt strafbarhed ikke er undergivet dansk straffemyndighed.

I de almindelige bemærkninger under pkt. 4.2. er det anført, at det med den foreslåede nye bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 3, afklares, at medvirken til kvindelig omskæring, der foretages i udlandet, vil kunne straffes her i landet, uanset om medvirkenshandlingen er foretaget her i landet eller i udlandet. Det anføres, at der således vil være klar hjemmel til at straffe medvirkenshandlinger, der foretages her i landet, selv om omskæringen foretages i et land, hvor kvindelig omskæring ikke er strafbart.

For så vidt angår spørgsmålet om dansk straffemyndighed med hensyn til medvirkenshandlinger i relation til kvindelig omskæring, har Justitsministeriet således lagt til grund, at en gennemførelse af den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 3, vil indebære, at medvirken til kvindelig omskæring, der foretages i udlandet, herunder i lande, hvor kvindelig omskæring ikke er strafbart, vil kunne straffes her i landet, uanset om medvirkenshandlingen er foretaget her i landet eller i udlandet.

Der er ikke i lovbemærkningerne nærmere redegjort for, i hvilket omfang hjemmelen for dansk straffemyndighed i sådanne tilfælde vil være straffelovens § 6 eller § 7. Denne afgrænsning har navnlig betydning for spørgsmålet om den personkreds, der omfattes af dansk straffemyndighed. Straffelovens § 7 er som udgangspunkt begrænset til danske statsborgere og herboende udlændinge, mens straffelovens § 6 om handlinger, der begås på dansk territorium, i princippet omfatter enhver. Skal hjemmelen for dansk straffemyndighed i forhold til de her omhandlede handlinger søges i straffelovens § 7, må det endvidere afklares, om det er den gældende bestemmelse i § 7, stk. 1, nr. 2, der skal anvendes, således at det er tilhørsforholdet til Danmark på påtaletidspunktet, der er afgørende, eller om forholdet er omfattet af den nye bestemmelse i § 7, stk. 3, således

at det er tilhørsforholdet på gerningstidspunktet, der er afgørende for, om handlingen er undergivet dansk straffemyndighed.

Med henblik på at belyse disse spørgsmål sondres der i det følgende mellem tilfælde, hvor medvirkenshandlingen er begået i Danmark, og tilfælde, hvor handlingen er begået i udlandet. Eksemplerne tager sigte på medvirken til kvindelig omskæring, der skal foretages i udlandet, og hvor selve omskæringen således ikke er undergivet dansk straffemyndighed i medfør af straffelovens § 6 (eventuelt sammenholdt med § 9). På grund af den nære sammenhæng til medvirken, inddrages også forsøgshandlinger.

Det skal fremhæves, at eksemplerne alene angår nogle typetilfælde, og at andre og mere komplekse – men i praksis næppe hyppigt forekommende – situationer også kan tænkes, f.eks. hvis en medvirkenshandling foretages i et land over for en person, der befinder sig i et andet land, mens selve omskæringen skal foretages i et tredje land. I sådanne tilfælde kan der således blive spørgsmål om at tage hensyn til lovgivningen i tre forskellige lande.

a. Forsøgs- og medvirkenshandlinger foretaget her i landet

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 om dansk straffemyndighed i forhold til forsøg på bombesprængning, der tilsigtedes fuldbyrdet i England. Dommen er nærmere omtalt af Gorm Toftegaard Nielsen i *Strafferet I, Ansvar* (2001), side 333 f. At jurisdiktionsgrundlaget her er straffelovens § 6 og ikke § 7 betyder bl.a., at personkredsen ikke er begrænset til danske statsborgere og herboende udlændinge, og at der ved straffastættelsen ikke skal tages hensyn til strafmaksimum efter gerningsstedets lovgivning, jf. straffelovens § 10, stk. 2.

Er omskæringen derimod straffri i det land, hvor den foretages, kan det som anført under pkt. 2 i de almindelige bemærkninger til lovudkastet 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. Jurisdiktions-

udvalget kan tiltræde, at en sådan forsøgs- eller medvirkenshandling vil være undergivet dansk straffemyndighed, hvis kravet om dobbelt strafbarhed i relation 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.

b. Forsøgs- og medvirkenshandling begået i udlandet

Spørgsmålet om, hvorvidt forsøgs- og medvirkenshandling begået i udlandet i relation til kvindelig omskæring i udlandet er undergivet dansk straffemyndighed, må afgøres på grundlag af straffelovens § 7.

Er forsøgs- eller medvirkenshandlingen begået i et land, hvor handlingen er strafbar, selv om den relaterer sig til en kvindelig omskæring, der (skal) foretages i et land, hvor omskæring er straffrit, vil den pågældende forsøgs- eller medvirkenshandling formentlig være undergivet dansk straffemyndighed efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2. I disse tilfælde vil det således f.eks. være medvirkerens tilknytning til Danmark på påtaletidspunktet, der vil være afgørende for, om den pågældende medvirkenshandling er undergivet dansk straffemyndighed. Der henvises herved til den ovenfor under pkt. 3 anlagte forståelse, hvorefter bestemmelsen i straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, også efter lovændringen skal udgøre hjemmelsgrundlaget for dansk jurisdiktion i tilfælde, hvor kvindelig omskæring eller forsøg og medvirken hertil er strafbart i gerningslandet.

Er forsøgs- eller medvirkenshandlingen derimod foretaget i et land, hvor handlingen ikke er strafbar, vil den på grund af det gældende krav om dobbelt strafbarhed ikke være undergivet dansk straffemyndighed efter straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2.

Jurisdiktionsudvalget kan tiltræde, at en gennemførelse af den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 3, vil betyde, at en i udlandet begået forsøgs- eller medvirkenshandling i relation til kvindelig omskæring i udlandet vil blive undergivet dansk straffemyndighed, selv om forsøgs- eller medvirkenshandlingen er straffri efter lovgivningen i det land, hvor handlingen foretages. Dette indebærer, at personer, der på det tidspunkt, hvor den pågældende – efter gerningsstedets lovgivning straffri – handling

foretages, er danske statsborgere eller herboende udlændinge, vil kunne strafforfølges i Danmark.

Denne fortolkning kunne eventuelt tydeliggøres ved i bemærkningerne til § 7, stk. 3, at anføre, at udtrykket ”når handlingen er omfattet af § 245 a eller § 246, jf. § 245 a” skal forstås med de udvidelser, der følger af straffelovens §§ 21 og 23.

7. Forholdet til straffelovens § 10 og § 10 a

7.1. Når der rejses tiltale her i landet på grundlag af reglerne om dansk straffemyndighed i straffelovens §§ 6-9, skal afgørelsen af, om et strafbart gerningsindhold er realiseret, og bestemmelsen af retsfølgen ske efter dansk ret, jf. straffelovens § 10, stk. 1. I tilfælde, hvor dansk straffemyndighed bygger på reglen om dobbelt strafbarhed, følger det imidlertid af straffelovens § 10, stk. 2, at der ved reaktionsvalget skal tages hensyn til gerningslandets lovgivning. Dette betyder ikke, at der ikke kan idømmes strengere straf end den, der konkret ville være forskyldt ved pådømmelse i gerningslandet, men straffen skal ligge inden for strafferammen i den tilsvarende fremmede bestemmelse.

Justitsministeriets udkast til lovforslag indeholder i § 1, nr. 2, en ændring af straffelovens § 10, stk. 2. Ændringen består i, at henvisningen til § 7 i § 10, stk. 2, ændres til en henvisning til § 7, stk. 1 og 2.

Det fremgår imidlertid ikke ganske tydeligt, hvilket formål ændringen har. Der er i så henseende to mulige løsninger. Man kunne enten forestille sig, at man ved pådømmelsen her i landet af sager om kvindelig omskæring, der er foretaget i udlandet, fortsat skulle være bundet af strafmaksimum i gerningslandet, i de tilfælde hvor kravet om dobbelt strafbarhed er opfyldt. Kun i tilfælde, hvor kravet om dobbelt strafbarhed ikke er opfyldt, ville man således – inden for den foreslåede strafferamme i straffelovens § 245 a og § 246, jf. § 245 a – være frit stillet ved strafudmålingen her i landet.

For denne løsning taler, at dansk straffemyndighed i sager om kvindelig omskæring som anført ovenfor under pkt. 3 også fremover må antages at følge af den gældende bestemmelse i straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, i de tilfælde, hvor kravet om dobbelt strafbarhed er opfyldt. Den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, vil således kun udgøre

grundlaget for dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor forholdet ikke er strafbart i det land, hvor det er begået. Dermed vil den foreslåede henvisning i § 10, stk. 2, til bl.a. § 7, stk. 1, nr. 2, indebære, at straffen skal ligge inden for strafferammen i gerningslandet, når der foreligger dobbelt strafbarhed.

Også lovudkastets bemærkninger til bestemmelsen synes at pege i retning af denne løsning.

En anden mulig løsning kunne være, at hensigten med den foreslåede ændring af § 10, stk. 2, er at fastslå, at man ikke er bundet af det udenlandske strafmaksimum, uanset om forholdet er strafbart i gerningslandet.

For denne løsning taler, at det ikke forekommer konsekvent og hensigtsmæssigt i visse sager at være bundet af strafferammen i gerningslandet, når man i øvrigt har besluttet sig for ikke at lade det være afgørende, om forholdet i det hele taget er strafbart på gerningsstedet.

I de tilfælde, hvor der i dag – uanset lovgivningen på gerningsstedet – er dansk straffemyndighed i sager vedrørende udlandshandlinger, jf. straffelovens § 8, er danske domstole ikke bundet af strafferammen i gerningslandet.

Jurisdiktionsudvalget finder på den baggrund, at det vil være 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. Under alle omstændigheder finder Jurisdiktionsudvalget, at der vil være behov for i lovforslaget at præcisere, hvilken retstilstand der skal gælde på dette område.

7.2. I de tilfælde, hvor omskæring ikke blot er strafbart i gerningslandet, men hvor forholdet også har været pådømt i det pågældende land, fører bestemmelsen i straffelovens § 10 a (om ”ne bis in idem”) som udgangspunkt til, at der ikke kan gennemføres en ny straffesag om samme forhold her i landet.

Er en straffesag om kvindelig omskæring f.eks. afgjort i gerningslandet med en bødestraf, og er denne fuldbyrdet, vil dette udelukke, at der efterfølgende kan ske strafforfølging her i landet, selv om straffen her ville blive væsentlig strengere.

Justitsministeriets lovudkast indeholder ikke forslag til ændringer af den gældende retstilstand på dette punkt.

Jurisdiktionsudvalget kan tiltræde, at der ikke i den foreliggende sammenhæng foretages ændringer af straffelovens § 10 a.

Det tilføjes, at hele spørgsmålet om, hvorvidt en udenlandsk straffedom er eller bør være til hinder for en ny straffesag her i landet for samme forhold (spørgsmålet om straffedommes internationale retskraft), vil blive behandlet nærmere i forbindelse med udvalgets kommende arbejde, herunder i lyset af de konventionsbestemmelser, der findes om spørgsmålet.

8. Bevis- og efterforskningsmæssige spørgsmål

I lovudkastets bemærkninger er det anført, at den foreslåede regulering må antages at kunne få en præventiv betydning, navnlig i forbindelse med den forebyggende oplysningsindsats over for de berørte befolkningsgrupper her i landet.

Med hensyn til den praktiske gennemførelse af straffesager om omskæring foretaget i udlandet anføres det, at det må forventes, at der ofte vil være bevismæssige problemer, bl.a. fordi den fornødne oplysning af sagerne i en række tilfælde – ud over forklaringen fra den omskårne pige – vil afhænge af bistand fra politiet i det land, hvor omskæringen er foretaget. Det tilføjes, at det i praksis formentlig vil kunne være forbundet med ikke ubetydelige vanskeligheder at opnå en sådan bistand vedrørende forhold, som ikke er straffbare efter det pågældende lands lovgivning.

Jurisdiktionsudvalget kan tilslutte sig det anførte om de bevis- og efterforskningsmæssige vanskeligheder, som disse sager vil kunne give anledning til.

Hertil kommer, at det er en forudsætning for, at der overhovedet kan indledes en politimæssig efterforskning, at politiet bliver bekendt med, at der har fundet en omskæring sted.

Jurisdiktionsudvalget har ikke kendskab til sager, hvor der er indledt efterforskning i sager om kvindelig omskæring, og dermed heller ikke til tilfælde, hvor sager har måttet opgives på grund af manglende dansk straffemyndighed.

Det er udvalgets vurdering, at en gennemførelse af det foreliggende forslag næppe vil føre til, at et større antal sager om kvindelig omskæring vil komme til politiets kundskab, og i det omfang det måtte ske, må det forventes, at det vil være forbundet med betydelige vanskeligheder at efterforske sagerne og føre det til domfældelse fornødne bevis. Disse vanskeligheder vil kunne være særlig udtalte i tilfælde, hvor der er forløbet flere år, siden omskæringen blev foretaget.

9. Afsluttende bemærkninger

Med de foran anførte bemærkninger kan Jurisdiktionsudvalget tilslutte sig de foreslåede ændringer af straffelovens bestemmelser om dansk straffemyndighed. Særudtalelser fra to medlemmer af udvalget er optrykt nedenfor under pkt. 10.

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.

10. Særudtalelser

10.1. Et medlem af udvalget (Gorm Toftegaard Nielsen) har anført følgende:

Dette medlem er enig i, at Justitsministeriets lovforslag kan anvendes til at opnå den ønskede kriminalisering af herboende somaliers omskæring af deres døtre i afrikanske lande, hvor dette ikke er strafbart. Dette medlem finder imidlertid, at forslaget såvel ud fra en lovteknisk som en signalmæssig synsvinkel er mindre heldigt.

Efter forslaget skal der indføres en særlig bestemmelse i § 245 a specielt om fjernelse af kvindelige ydre kønsorganer. Strafferammen er den samme som efter den almindelige voldsbestemmelse i § 245. Alle – inklusive Justitsministeren – er enige om, at disse omskæringer er omfattet af § 245 om legemsbeskadigelse. Det er i klar modstrid med traditionen for dansk straffelovgivning at vedtage en bestemmelse om kriminalisering af et forhold, der allerede er klart strafbart, når lovgiver finder, at der skal gælde samme strafferamme. Desuden er det et uheldigt signal at lave en straffebestemmelse vendt mod én lille gruppe herhjemme, når realiteten er, at omskæring i dansk lovgivning klart er strafbart legemsangreb og legemsbeskadigelse.

Andet led i forslaget er en særregel om, at overtrædelse af § 245 a begået af danskere og personer med bopæl i Danmark kan straffes her, uanset om overtrædelsen er begået i et land, hvor det ikke er strafbart. Denne regel omfatter både forældre og andre, f.eks. bedsteforældre, der bor her.

Efter lov om forældremyndighed § 2, stk. 2, skal et barn ”behandles med respekt for sin person og må ikke udsættes for legemlig afstraffelse eller anden krænkende behandling.” Denne regel gælder for forældre med bopæl i Danmark, altså de forældre der er omfattet af ministeriets forslag til § 7, stk. 3.

Efter straffelovens § 8, nr. 2, kan alle straffes i Danmark, hvis deres strafbare handling ”krænker en forpligtelse, som det ifølge lov påhviler gerningsmanden at iagttage i udlandet.” Det er mindretallets opfattelse, at de to nævnte regler efter deres indhold og med delvis støtte i Højesterets praksis vedrørende straffelovens § 8, nr. 2 (U 1995.9 H og U 1992.140 H) medfører, at danske og andre herboende forældre kan straffes for

voldelige og seksuelle krænkelser af deres barn under kortere ophold i udlandet, uanset om overgrebene udgør en overtrædelse af handlingsstedets lovgivning. I Knud Waaben: Ansvarslæren, 1997, s. 238 f, anlægges samme fortolkning af § 8, nr. 2. Fortolkningen harmonerer med sund fornuft: Hvis en dansk far på en rejse til Tunis har samleje med sin datter på hotellet, må dette være en sag for danske myndigheder og kan ikke accepteres uanset opholdslandets lovgivning. Dette eksempel er fra virkelighedens verden. Sagen blev ikke rejst, fordi det tog for lang tid at skaffe underretning om tunesisk strafferet.

Den nævnte fortolkning af § 8, nr. 2, medfører, at herboende forældre, der lader deres børn omskære i udlandet, vil kunne straffes herfor efter § 245. Ministeriet tager øjensynligt ikke afstand fra denne tolkning, men finder den tvivlsom og ønsker en sikker hjemmel for at anvende dansk straffelov i dette tilfælde. Dette kan opnås meget enkelt ved en mindre tilføjelse til § 8, stk. 1 (ændringen angivet ved fed skrift):

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

.....

2) når handlingen krænker en forpligtelse, som det ifølge lov påhviler gerningsmanden at iagttage i udlandet, **herunder forældres pligt til at beskytte deres børn**, eller en ham over for dansk fartøj påhvilende tjenestepligt.

.....”

Denne lovændring er enklere end den af ministeriets foreslåede og giver sikker hjemmel for at kriminalisere herboende forældres medvirken til omskæring i udlandet. Samtidig signalerer reglen etnisk ligestilling, idet den gælder såvel for somaliere som for danskere. Det forekommer mindretallet svært at se betænkelighederne ved også at beskytte danske børn mod forældres overgreb i udlandet.

Svagheden ved mindretallets forslag er, at det alene giver hjemmel til at straffe forældre. Ministeriets forslag begrundes bl.a. med, at mindretallets forslag skaber mulighed for omgåelse. Herboende forældre kan lade herboende bedsteforældre eller andre tage

barnet til udlandet for at få foretaget omskæringen. Ministeriets forslag er sikret mod denne omgåelse.

Problemet med omgåelse er imidlertid betydeligt mere kompliceret. Hvis bedsteforældre eller andre slægtninge tager pigen med til Afrika for at få hende omskåret, er det omfattet af ministeriets, men ikke af mindretallets forslag. Forudsætningen er imidlertid, at anklagemyndigheden kan bevise, at bedsteforældrene fra starten havde forsæt til omskæring, eller at de medvirkede til denne i den afrikanske stat. Hvis forældre, bedsteforældre eller andre, der har ledsaget barnet til Afrika, hævder, at der var tale om en ferietur for at besøge familie, og at pigen uden deres vidende er omskåret, medens hun alene var ved noget familie, skal anklagemyndigheden kunne bevise, at dette er urigtigt, og at forældrene eller bedsteforældrene var med til omskæringen, var til stede eller i øvrigt afleverede pigen til omskæring. Dette vil blive særdeles vanskeligt at bevise. Man kan ikke forvente, at et land, hvor det ikke er strafbart, vil hjælpe dansk politi med at opklare forholdet. Alt tyder da også på, at disse sager er næsten umulige at strafforfølge for de lande, der har indført regler svarende til de foreslåede.

Det væsentlige signal er efter mindretallets opfattelse derfor, at forældrene efter myndighedsloven ikke blot er afskåret fra legemsangreb mod barnet, men også har en pligt til at beskytte barnet. Mindretallets forslag bygger netop på, at denne pligt markeres som den centrale og bakkes op af en mulighed for at straffe overgreb. Denne straftrussel kan omgås, ligesom ministeriets kan omgås. Signalværdien forbliver den centrale.

10.2. Et medlem af udvalget (Lars Adam Rehof) kan generelt tilslutte sig udvalgets udtalelse med følgende bemærkninger:

Dansk Røde Kors' primære interesse i deltagelse i udvalgets arbejde er at sikre den bedst mulige nationale gennemførelse af reglerne om universel jurisdiktion i den internationale humanitære folkeret og i de internationale menneskeretskonventioner.

Dette medlems tilslutning til udvalgets udtalelse om den særdeles konkret begrundede ændring af jurisdiktionsbestemmelserne indebærer ikke, at Dansk Røde Kors dermed har lagt sig fast på en endelig opfattelse af den rette retlige ramme for tilvejebringelse af universel jurisdiktion på de ovennævnte områder.

Dansk Røde Kors støtter, at der tilvejebringes en bedre beskyttelse af kvinder/piger, der udsættes for omskæring. Endvidere støttes det at anvende udtrykket ”kønslig lemlæstelse/beskadigelse”, som anvendt i slutdokumentet fra FN’s 4. Verdenskvindekonference i 1995 (female genital mutilation). Samtidig skal Dansk Røde Kors pege på, at man må tage afstand fra enhver kriminalisering af læger og andet sundhedspersonale, som behandler patienter for følgevirkninger af omskæringer. Lægers og andet sundhedspersonales tavshedspligt bør ligeledes bevares fuldt ud, og der bør ikke kunne afkræves sådant personale udtalelser om patienter, som bringer læge-patient-forholdet i fare.

Man skal i den forbindelse pege på, at læge- og sygeplejefagligt personale bl.a. udsendes som delegater for Røde Kors til områder i verden, hvor omskæring af kvinder praktiseres.

Dansk Røde Kors noterer sig, at man i udtalelsen ikke har medtaget lignende indgreb begået mod drenge. Konkret skal Dansk Røde Kors pege på, at man ikke herved afskærer sig fra, at reguleringen ligeledes bør gælde for omskæring af drenge.

Endelig bemærkes, at der i udtalelsen ikke er medtaget en henvisning til FN’s torturkonvention og EMRK art. 3, selvom det kan diskuteres, hvorvidt en omskæring af piger/kvinder må betragtes som grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling.

11. Udvalgets sammensætning

Jurisdiktionsudvalget har ved afgivelsen af denne udtalelse haft følgende sammensætning:

Rigsadvokat Henning Fode (formand)

Landsdommer Elisabeth Mejnertz

Advokat Jakob Lund Poulsen

Politimester Claus Nørøxe

Statsadvokat Birgitte Vestberg

Statsadvokat Poul Dahl Jensen

Professor, lic.jur. Gorm Toftegaard Nielsen
Docent, dr. jur. Frederik Harhoff
Ministerråd Julie Rechnagel
Lektor Lars Adam Rehof
Seniorforsker Birgitte Kofod Olsen
Fungerende kontorchef Anne Kristine Axelsson

Som sekretær for Jurisdiktionsudvalget har fungeret fuldmægtig Lennart Houmann.

25. februar 2003

Henning Fode (formand)
Anne Kristine Axelsson
Frederik Harhoff
Poul Dahl Jensen
Elisabeth Mejnertz
Gorm Toftegaard Nielsen

Claus Nørøxe
Birgitte Kofod Olsen
Jakob Lund Poulsen
Julie Rechnagel
Lars Adam Rehof
Birgitte Vestberg

Lennart Houmann