



Dato: 27. juni 2023
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Julie Heidi Sørensen
Sagsnr.: 2023-730-0543
Dok.: 2902187

KOMMISSORIUM

for

Udvalget om selvstændig kriminalisering af tortur, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden samt ratifikation af ændringen til Rom-statutten om aggressionsforbrydelsen

1. Vi er i en særlig tid med krig på europæisk jord. Utænkelige og utilgivelige forbrydelser finder sted i Ukraine. Selvstændige straffebestemmelser om tortur, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden vil sende et klart og vigtigt signal til omverdenen og ikke mindst krigens ofre og pårørende. Regeringen ønsker derfor at ændre dansk straffelovgivning, så der indføres straffebestemmelser, som selvstændigt kriminaliserer tortur, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden.

Samtidig har den russiske militære aggression mod Ukraine givet fornyet anledning til at overveje, om tiden er moden til dansk ratifikation af ændringen til Rom-statutten om aggressionsforbrydelsen. I den aktuelle situation vil en dansk ratifikation sende et klart signal om den vigtighed, Danmark tillægger den internationale retsorden, retsforfølgelse af aggressionsforbrydelsen og i særdeleshed Den Internationale Straffedomstol.

2. Den Internationale Straffedomstol blev oprettet med Rom-statutten, som bl.a. definerer forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser. Rom-statutten giver Den Internationale Straffedomstol jurisdiktion til at retsforfølge bl.a. forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser, hvis de nationale myndigheder i det land, hvor forbrydelserne er blevet begået, ikke selv har viljen eller evnen til at retsforfølge.

Danmark er statspart til Rom-statutten, som er inkorporeret i dansk ret ved lov nr. 342 af 16. maj 2001 om Den Internationale Straffedomstol.

Rom-statuttens artikel 7 indeholder en definition af forbrydelser mod menneskeheden og omfatter generelt handlinger, der begås som led i et omfattende eller systematisk angreb mod en civilbefolkning.

Rom-statuttens artikel 8 indeholder en definition af krigsforbrydelser og omfatter grove overtrædelser af den humanitære folkeret, herunder bl.a. Genève-konventionerne.

Forbuddet mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf udspringer af forskellige internationale forpligtelser, herunder Genève-konventionerne, FN's torturkonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.¹ En torturhandling kan desuden være omfattet af Rom-statuttens artikler om krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden.²

Aggressionsforbrydelsen er defineret i Rom-statuttens artikel 8 *bis*, som blev tilføjet til statutten ved en ændring i 2010.³ Aggressionsforbrydelsen pålægger en stats ledelse, herunder personer, som kan træffe afgørende beslutninger af politisk eller militær karakter, et strafferetligt ansvar for beslutningen om at planlægge, forberede, iværksætte eller udføre ulovlig militær magtanvendelse mod en anden stat, som strider mod FN-pagten. Bestemmelsen trådte i kraft i 2017 og er kun bindende for stater, som har tiltrådt den. Aggressionsforbrydelsen er pr. februar 2023 ratificeret af 44 ud af 123 statsparter til Rom-statutten. Danmark er ét ud af seks EU-lande, som ikke har ratificeret aggressionsforbrydelsen.⁴

3. Tortur, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden kan i al væsentlighed straffes efter gældende dansk ret, herunder straffelovens almindelige bestemmelser om bl.a. drab, vold, voldtægt og frihedsberøvelse, som finder anvendelse på handlinger begået i udlandet.

¹ Genève-konventionerne af 1949 og deres tillægsprotokoller af 1977, FN's Konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf af 1984, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.

² Rom-statuttens artikel 7, stk. 1, litra f (torturforbrydelse mod menneskeheden) og artikel 8, stk. 2, litra a, nr. ii, nr. 1, og artikel 8, stk. 2, litra c, nr. 1, nr. 4 (torturkrigsforbrydelse).

³ Ændring til Rom-statutten af 10. juni 2010, <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2010/06/20100611%2005-56%20PM/CN.651.2010.pdf>

⁴ De øvrige EU-lande er Bulgarien, Frankrig, Grækenland, Rumænien og Ungarn.

Det følger desuden af straffelovens § 157 a, at det skal indgå som en skærpende omstændighed ved straffastsættelsen for en overtrædelse af straffeloven, at overtrædelsen er begået ved tortur.

Der er imidlertid ikke materielle straffebestemmelser, som selvstændigt kriminaliserer tortur, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden.

Straffelovens 2. kapitel indeholder bl.a. bestemmelser om dansk straffemyndighed. Det følger af straffelovens § 8, nr. 5, at der er dansk straffemyndighed for handlinger, som foretages uden for den danske stat, uden hensyn til, hvor gerningspersonen hører hjemme, når handlingen er omfattet af en international bestemmelse, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at have straffemyndighed. Der er således dansk straffemyndighed, når Danmark er forpligtet til at have straffemyndighed ifølge f.eks. en konvention. En sådan forpligtelse følger bl.a. af FN's torturkonvention.

Det fremgår endvidere af straffelovens § 8 a, at under dansk straffemyndighed hører handlinger, som foretages uden for den danske stat, når handlinger af den pågældende art er omfattet af statuten for Den Internationale Straffedomstol, hvis handlingen er foretaget af en person, der på tidspunktet for sigtelsen bl.a. befinder sig her i landet.

Personer, der udfører tortur eller begår krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden, kan således i al væsentlighed allerede efter de gældende regler holdes strafferetligt ansvarlige i Danmark.

For at sende et klart og vigtigt signal til omverdenen og ikke mindst krigens ofre og pårørende ønsker regeringen imidlertid at indføre straffebestemmelser, som selvstændigt kriminaliserer tortur, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden.

4. Der nedsættes derfor et udvalg, der for det første får til opgave at udarbejde forslag til, hvordan en selvstændig kriminalisering af tortur, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden kan indføres mest hensigtsmæssigt i dansk straffelovgivning, herunder hvordan de nye straffebestemmelser kan indpasses i den eksisterende systematik i straffelovgivningen, og om bestemmelserne nødvendiggør øvrige ændringer af straffeloven, herunder af strafskærpselsesbestemmelsen i § 157 a om straffelovsovertrædelser begået ved brug af tortur.

Udvalget vil desuden kunne se på, om krigen i Ukraine i øvrigt giver anledning til overvejelser om ændringer af bestemmelser i straffeloven.

Udvalget får for det andet til opgave at tilvejebringe et beslutningsgrundlag for regeringens stillingtagen til, om Danmark skal ratificere ændringen til Rom-statutten om aggressionsforbrydelsen.⁵

Udvalget skal som led i sin udarbejdelse af dette beslutningsgrundlag belyse juridiske aspekter ved dansk ratifikation, herunder de juridiske forudsætninger for ratifikation og behovet for lovændringer, konsekvenser ved ratifikation, afgrænsningen af aggressionshandlinger i relation til dansk deltagelse i internationale militære operationer.

Derudover skal udvalget belyse andre aspekter, som er relevante ved stillingtagen til ratifikation, herunder betydningen for dansk indsats for forebyggelse og retsforfølgelse af internationale forbrydelser samt øvrige relevante udenrigspolitiske og sikkerhedspolitiske hensyn.

Det forudsættes, at udvalget inddrager regler og erfaringer fra andre lande, der selvstændigt har kriminaliseret tortur, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden samt ratificeret ændringen til Rom-statutten om aggressionsforbrydelsen.

Udvalget skal på baggrund af sine overvejelser udarbejde et udkast til lovforslag, som indfører selvstændige straffebestemmelser om tortur, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden samt øvrige ændringer af dansk lovgivning, som udvalgets overvejelser giver anledning til, herunder eventuelle lovændringer, som en dansk ratifikation af aggressionsforbrydelsen vil indebære.

5. Udvalget skal bestå af en landsdommer (formand), en repræsentant fra henholdsvis Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Rigsadvokaten, to universitetsjurister samt en repræsentant fra henholdsvis Institut for Menneskerettigheder, Amnesty International Danmark og DIGNITY. Udvalget vil herudover kunne inddrage andre relevante myndigheder og organisationer efter behov.

⁵ Ændring til Rom-statutten af 10. juni 2010, <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2010/06/20100611%2005-56%20PM/CN.651.2010.pdf>

Udvalget sekretariatsbetjenes af Justitsministeriet og Udenrigsministeriet.

Udvalget skal hurtigst muligt efter nedsættelsen igangsætte arbejdet, således at udvalget så vidt muligt kan færdiggøre sit arbejde inden udgangen af 2023.