



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K.

Dato: 27. marts 2006
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2005-7650-0003
Dok.: JCB40041
+ bilag

1. Justitsministeriet har i besvarelsen den 2. marts 2006 af Folketingets Retsudvalgs spørgsmål nr. 1 vedrørende lovforslag om ændring af lov om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende (L 106) kommenteret Retssikkerhedsfondens brev af 3. januar 2006 til Justitsministeriet.

Det fremgår af besvarelsen af 2. marts 2006, at lovforslag nr. L 106 efter Justitsministeriets opfattelse ikke bør regulere spørgsmål, der – som de spørgsmål, der er rejst af Retssikkerhedsfonden – omhandler helt andre forhold end overgangen til kundgørelse i Lovtidende i elektronisk form.

Justitsministeriet tilkendegav imidlertid, at ministeriet havde anmodet henholdsvis Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet om en udtalelse vedrørende de af Retssikkerhedsfonden rejste spørgsmål, og at Justitsministeriet ville vende tilbage over for Retsudvalget, når ministeriet havde modtaget de pågældende udtalelser.

På den baggrund bemærkes nærmere følgende om de spørgsmål, der er rejst af Retssikkerhedsfonden:

2. I Retssikkerhedsfondens brev af 3. januar 2006 peges indledningsvis på et generelt spørgsmål om, hvilken betydning kundgørelse har for håndhævelse af traktater, der måtte indebære retsvirkninger for borgerne.

I den forbindelse anføres bl.a., at det altid har været antaget, at der i Lovtidende kunne eller skulle ske kundgørelse af traktater, men at der altid har hersket uklarhed om, hvorvidt kundgørelse var nødvendig for, at retsvirkninger for borgerne kunne indtræde. Fonden anfører endvidere, at der har været uklarhed med hensyn til spørgsmålet om, hvornår kundgørelse skulle finde sted.

Det fremgår imidlertid af brevet af 3. januar 2006, at anledningen til fondens henvendelse til Justitsministeriet især er, at internationale konventioner i de seneste årtier har fået større og sta-

digst stigende betydning, og at der i dansk lovgivningspraksis oftere og oftere henvises til indholdet af konventioner, når området for strafbare forhold skal fastlægges.

Som et eksempel fra den nævnte lovgivningspraksis henviser fonden til § 36, stk. 2, i militær straffelov. Efter bestemmelsen i § 36, stk. 2, straffes med fængsel indtil på livstid den, der forsætligt bruger krigsmiddel eller fremgangsmåde, hvis anvendelse er i strid med en af Danmark tiltrådt mellemfolkelig overenskomst eller med folkeretlig sædvaneret.

Retssikkerhedsfonden giver udtryk for, at retstilstanden er utilfredsstillende, og at det må være et ubetinget krav, at det i størst muligt omfang står klart for de retsundergivne, hvilke handlinger der er strafbare.

Fonden anfører afsluttende, at det ikke er "...udelukket, at problemet kan løses i en forståelse imellem Regeringen og Folketinget, som for eksempel kunne finde udtryk i en vejledning fra Statsministeriet om det pågældende emne i lighed med de tidligere vejledninger om lovforslag, der er udsendt fra Statsministeriet...".

3. Med hensyn til det generelle spørgsmål om, hvilken betydning kundgørelse har for håndhævelse af traktater, der måtte indebære retsvirkninger for borgerne, bemærkes følgende:

Udenrigsministeriet har ved brev af 27. februar 2006 afgivet en udtalelse om praksis med hensyn til kundgørelse af traktater.

Udenrigsministeriet har overfor Justitsministeriet telefonisk oplyst, at traktater, der gælder for Danmark, i praksis som altovervejende hovedregel bekendtgøres i Lovtidende C.

Af Udenrigsministeriets udtalelse fremgår, at bekendtgørelse af traktater bl.a. har det formål officielt at kundgøre de folkeretlige traktatregler, som kan tænkes at få betydning for private retsstilling.

Om rettidig bekendtgørelse af traktater fremgår det af udtalelsen og af pkt. 7.I. i Udenrigsministeriets vejledning vedrørende traktatindgåelse, at rettidig bekendtgørelse i Lovtidende C – det vil sige bekendtgørelse samtidig med en traktats ikrafttræden for Danmark – er af ganske særlig vigtighed for så vidt angår traktater, som er af et sådant indhold, at de har betydning for private retsstilling, men at rettidig bekendtgørelse selvsagt bør tilstræbes i alle tilfælde.

Det fremgår dog, at en multilateral traktat, som endnu ikke er trådt i kraft, på den anden side ikke bør foranlediges bekendtgjort, blot fordi man forventer dens snarlige ikrafttræden. Det anføres i den forbindelse, at selv om Danmark har underskrevet, ratificeret eller på anden måde tilsluttet

sig en multilateral traktat, træder denne ofte først i kraft efter en senere stedfindende noteveksling. Det anføres videre, at traktaten i sådanne tilfælde ikke skal bekendtgøres, før den er trådt i kraft, eller det med sikkerhed vides, at den vil træde i kraft på en angiven fremtidig dato.

På baggrund af bl.a. det af Udenrigsministeriet oplyste, hvorefter traktater, der gælder for Danmark, i praksis som altovervejende hovedregel bekendtgøres i Lovtidende C, finder Justitsministeriet ikke anledning til at foranledige en nærmere undersøgelse af det generelle spørgsmål om kundgørelsens betydning for håndhævelsen af traktater, som er omtalt i Retssikkerhedsfondens brev af 3. januar 2006. Det bemærkes i den forbindelse, at det pågældende spørgsmål ikke Justitsministeriet bekendt giver anledning til vanskeligheder i praksis.

Kopi af Udenrigsministeriets brev af 27. februar 2006 med bilag vedlægges.

4.1. Som omtalt under pkt. 2 anfører Retssikkerhedsfonden, at anledningen til fondens henvendelse til Justitsministeriet især er, at internationale konventioner i de seneste årtier har fået større og stadigt stigende betydning, og at der i dansk lovgivningspraksis oftere og oftere henvises til indholdet af konventioner, når området for strafbare forhold skal fastlægges.

Som et eksempel fra den nævnte lovgivningspraksis henviser fonden til § 36, stk. 2, i militær straffelov.

Justitsministeriet skal med hensyn til spørgsmålet om henvisning til internationale konventioner i lovbestemmelser, hvis overtrædelse er strafsanktioneret, generelt oplyse følgende:

Det er Justitsministeriets opfattelse, at lovbestemmelser, hvis overtrædelse er sanktioneret med straf, bør være affattet så præcist som muligt, jf. det strafferetlige legalitetsprincip i straffelovens § 1. Efter straffelovens § 1 kan straf kun pålægges for et forhold, hvis strafbarhed er hjemlet ved lov, eller som ganske må ligestilles med et sådant.

Der kan endvidere – som også omtalt i Retssikkerhedsfondens henvendelse af 3. januar 2006 – henvises til artikel 7 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der sætter grænser for, hvor vage eller upræcise straffebestemmelser kan være. Bestemmelsen indeholder et forbud mod straffelovgivning med tilbagevirkende kraft. Heraf følger bl.a., at en bestemmelse, der definerer en forbrydelse, skal være tilstrækkelig klar og præcis. Borgerne skal således – med en rimelig grad af sikkerhed – kunne forudse, hvilke handlinger og undladelser der vil kunne medføre strafansvar.

Der kan endvidere peges på, at Justitsministeriet i forbindelse med den lovtekniske gennemgang af regeringens lovforslag bl.a. påser, at en række strafferetlige principper tages i betragtning, jf.

herved § 24, stk. 1, i Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998 og pkt. 4.3.11 i Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet fra juni 2005.

Heri ligger bl.a., at Justitsministeriet ved den lovtekniske gennemgang påser, at nye lovbestemmelser, hvis overtrædelse skal være strafsanktioneret – i overensstemmelse med de omtalte strafferetlige legalitetsprincipper – affattes så præcist som muligt. Dette gælder også i tilfælde, hvor fastlæggelsen af det strafbare forhold afhænger af internationale konventioner eller andre folkeretlige forpligtelser.

Det følger af det anførte, at Justitsministeriet deler Retssikkerhedsfondens opfattelse, hvorefter "...det i størst muligt omfang [skal stå] klart for de retsundergivne, hvilke handlinger der er strafbare". Det er imidlertid Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er behov for at fastsætte yderligere retningslinier end dem, der som nævnt følger af bl.a. Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998, at lovgivningen i så vid udstrækning som muligt er i overensstemmelse hermed.

4.2. Særligt om § 36, stk. 2, i militær straffelov skal Justitsministeriet henviser til Forsvarsministeriets udtalelse af 23. februar 2006.

Efter bestemmelsen i § 36, stk. 2, straffes med fængsel indtil på livstid den, der forsætligt bruger krigsmiddel eller fremgangsmåde, hvis anvendelse er i strid med en af Danmark tiltrådt mellemfolkelig overenskomst eller med folkeretlig sædvaneret.

Det fremgår af Forsvarsministeriets udtalelse, at den nærmere formulering af bestemmelsen i § 36, stk. 2, blev drøftet i forbindelse med Folketingets behandling i foråret 2005 af forslaget til ny militær straffelov (L 54). I udtalelsen henvises i den forbindelse til forsvarsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 1, 8 og 14 fra Folketingets Forsvarsudvalg.

Af udtalelsen fremgår endvidere følgende:

"Bestemmelsen i § 36, stk. 2, svarer til den tidligere gældende militære straffelovs § 25, 2. punktum, dog blev strafferammen ændret fra bøde eller fængsel i indtil 12 år til fængsel indtil på livstid. Der er således ikke tale om indførelse af nogen ny bestemmelse. Det skal endvidere bemærkes, at bestemmelserne kun kan finde anvendelse under væbnet konflikt.

I betænkningen om en militære straffelov, retsplejelov og disciplinarlov nr. 1435/2004, der var baggrunden for blandt andet den ny militære straffelov, angiver et enstemmigt udvalg på siderne 287-89 en nærmere argumentation for netop at fastholde den nuværende formulering af § 36, stk. 2 (tidligere § 25, 2. punktum). Det fremgår blandt andet af betænkningen, at bestemmelsen er og også skal være tilstrækkeligt bredt formuleret til at kunne dække både gældende og fremtidige forbud. Det anføres samtidigt, at dette er særdeles relevant på grund af den stadige udvikling af krigens folkeret, for eksempel totalforbudet mod anvendelse af antipersonelminer. Endelig peges der på, at § 7, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kan ses som en menneskeretlig accept af, at klar lovhjemmel i national lovgivning som forudsætning for strafferetlig forfølgning ikke er menneske-

retligt nødvendig i relation til visse meget alvorlige, internationale forbrydelser, idet der netop er tale om handlinger, der allerede er kriminaliseret ifølge de af civiliserede nationer anerkendte almindelige retsprincipper, ...

Alternativet til den nugældende formulering vil, som det også anføres i betænkningen, være en opregning af alle mulige overtrædelser af krigens folkeret og vil blive meget omfattende, ligesom den i alle tilfælde vil skulle afsluttes med en opsamlingsbestemmelse svarende til den nuværende formulering af lovforslagets § 36, stk. 2.

Efter Forsvarsministeriets opfattelse vil dette ikke være muligt umiddelbart at gennemføre, idet et større analysearbejde først vil skulle iværksættes og gennemføres med henblik på at få fastlagt nogle ensartede principper for, hvilke overtrædelser af krigens folkeret der skulle opregnes, og hvilke der eventuelt ville kunne henføres til en opsamlingsbestemmelse. Bestemmelsen vil endvidere få et omfang, som næppe vil stemme med normal dansk retstradition for formulering af straffebestemmelser.

Hertil kommer, at der hverken i norsk militær straffelovs § 107 eller den svenske straffelovs § 6, 22. kapitel, indeholdende straffebestemmelser af lignende karakter som militær straffelovs § 36, stk. 2, er angivet udtømmende opregninger af, hvilke konventioner eller hvilke folkeretlige regler der kan medføre, at de pågældende bestemmelser er overtrådt, jf. også betænkning nr. 1435/2004, side 289, for så vidt angår svensk ret.

Den pågældende lovgivningspraksis, som altså også gør sig gældende i forhold til norsk og svensk lovgivning, er, som også anført i nævnte betænkning side 288, ikke ualmindelig i international strafferet på grund af folkerettens – i forhold til national rets – typisk mere ubestemte karakter.

Af ovennævnte grunde, herunder indstillingen fra et enigt udvalg bestående af juridiske eksperter, blandt andet i folkeret, var og er det fortsat Forsvarsministeriets opfattelse, at der ikke er behov eller mulighed for at imødekomme ønsket om en anden formulering af bestemmelsen i militær straffelovs § 36, stk. 2.

Der kan i øvrigt henvises til forsvarsministerens besvarelse af spørgsmålene nr. 1, 8 og 14 fra Forsvarsudvalget i forbindelse med folketingsbehandlingen af forslaget til ny militær straffelov...”

Kopi af Forsvarsministeriets brev af 23. februar 2006 med bilag vedlægges.

Lene Espersen

/

Jens-Christian Bülow