

Kan russiske soldater straffes for krigsforbrydelser, hvis de kommer til Danmark?

Danmark er et af de få lande i Europa, der ikke har en selvstændig kriminalisering af internationale forbrydelser. Det er på tide at få rettet op på det.

Af Andreas Laursen og Peter Vedel Kessing

Vi har i de seneste måneder set billeder af forfærdelige overgreb på mennesker i Ukraine. Sandheden er som bekendt det første offer i en krig, og både Rusland og Ukraine beskylder hinanden for at være ansvarlig for disse alvorlige krigsforbrydelser.

FN's Menneskerettighedsråd nedsatte derfor i marts 2022 en uafhængig undersøgelseskommission, der skal undersøge krigsforbrydelser og menneskeretsbrud i Ukraine. Kommissionen skal sikre, at bevismateriale, herunder interviews, vidneudsagn, retsmedicinsk materiale med videre bliver systematiseret og arkiveret, så de ansvarlige gerningsmænd efterfølgende kan blive retsforfulgt. Og den 23. september gav Kommissionen den første delberetning efter at have interviewet mere end 150 ofre og vidner og inspiceret 27 byer og områder i Ukraine, herunder udbombede områder, massegrave og fængsler.

Kommissionen dokumenterer, at russiske soldater har begået omfattende krigsforbrydelser i Ukraine. En række af de undersøgte angreb er blev udført uden at skelne mellem civile og kombattanter.

Der er anvendt eksplosive våben med stor område-effekt i tæt befolkede områder (*explosive weapons with wide area effects in populated areas*), herunder klyngeammunition, "multi-launch"-raketsystemer og luftangreb.

Kommissionen beretter også om et stort antal henrettelser. Individer er blevet slået ihjel med hænder bundet bag ryggen, skudsår i hovedet og overskåret hals. Tilbageholdte fanger er blevet tortureret, slået, frataget alt tøj, og udsat for elektrisk stød. Og ukrainske statsborger er blevet tvangsforflyttet til Rusland og derefter forsvundet. Kommissionen beretter endvidere om to tilfælde, hvor ukrainske styrker har udsat russiske soldater for inhuman behandling.

Overgrebene er blevet skarpt fordømt fra dansk og international – navnlig vestlig – side. Den danske justitsminister, Mattias Tesfaye, udtalte i august, at vi som retssamfund skal sikre, at personer, der har begået krigsforbrydelser, bliver retsforfulgt, og man opfordrede samtidig alle ukrainske flygtninge i Danmark til at kontakte politiet, hvis de har været udsat for eller været vidne til en krigsforbrydelse.

I FN-regi fremsatte Danmark den 22. september sammen med Holland, Tyskland og Ukraine en fælleserklæring, hvori det fremhæves, at det er historisk nødvendigt at sikre, at de ansvarlige soldater retsforfølges for krigsforbrydelser. Den internationale retsorden er på spil.

Internationale forbrydelser skal retsforfølges

Ifølge Folkeretten har stater både ret og pligt til at retsforfølge internationale forbrydelser. En krigsforbryder må ikke kunne slippe for ansvar ved at flygte til et andet land.

Siden Anden Verdenskrigs rædsler har retsforfølgning af internationale forbrydelser udviklet sig til at være en vigtig del af fundamentet for den nuværende internationale retsorden. Det er vigtigt for de mange ofre og efterladte, at gerningsmændene holdes ansvarlige. Og det er vigtigt for at forebygge nye internationale forbrydelser.

Internationale forbrydelser kan retsforfølges i forskellige fora. Statsoverhoveder, regeringsledere og ledende generaler kan retsforfølges internationalt, for eksempel ved Den Internationale Straffedomstol (ICC) eller ved særligt nedsatte internationale krigsforbrydertribunaler. Og ICC har allerede indledt en undersøgelse af krigsforbrydelser i Ukraine.

Men langt de fleste gerningsmænd, herunder "almindelige" soldater, der har begået krigsforbrydelser, vil imidlertid skulle retsforfølges nationalt, for eksempel i den stat, hvor forbrydelsen er begået, det vil sige Ukraine eller i en stat, hvor gerningsmanden efterfølgende rejser til og opholder sig, for eksempel Danmark.

Danmarks tilgang

Soldater, der mistænkes for at have begået krigsforbrydelser i Ukraine, og som kommer til Danmark, kan godt blive retsfulgt ved de danske domstole, da der foreligger dansk straffemyndighed.

Men de kan imidlertid kun blive retsfulgt for almindelig "hverdagskriminalitet" såsom vold, drab eller ulovlig tvang. De kan ikke straffes for

krigsforbrydelser, tortur eller forbrydelser mod menneskeheden. Disse forbrydelser er nemlig ikke særskilt kriminaliseret i den danske straffelov.

Den manglende selvstændige kriminalisering skyldes, at Straffelovrådet og Justitsministeriet i en årrække har ment, at det ikke er nødvendigt at indskrive de internationale forbrydelser i den danske straffelov. Tilbageholdenheden skyldes navnlig, at de internationale forbrydelser efter myndighedernes opfattelse er for uklart formuleret. De opfylder ikke de krav om præcision, der stilles til bestemmelser, som giver hjemmel til at straffe borgerne.

Dertil kommer et ønske om at undgå dobbelt kriminalisering i den danske straffelov. Folketinget og regeringen konstaterede således i 2000 i forbindelse med ratifikationen af ICC-statutten, at de internationale forbrydelser kan straffes efter straffelovens almindelige bestemmelser. Det er ikke nødvendigt med en særskilt kriminalisering af internationale forbrydelser.

Men spørgsmålet er, om det synspunkt fortsat er fuldt holdbart. For det første står Danmark efterhånden alene med synspunktet. Stort set alle øvrige europæiske lande, herunder alle de nordiske lande, har indføjet en selvstændig kriminalisering af internationale forbrydelser i deres nationale straffelovgivning.

For det andet kan der på en række områder rejses berettiget tvivl om, hvorvidt den danske straffelov vitterligt indeholder den fornødne hjemmel til at retsforfølge alle de internationale forbrydelser, der er indeholdt i ICC-statutten (Rom-Statutten, *red.*).

Andre nordiske lande

Hvordan har andre nordiske lande, som Danmark generelt sammenligner sig med, og som vi i en vis udstrækning deler retstradition med, håndteret implementeringen af de internationale kerneforbrydelser i deres nationale lovgivning? Det ser vi på her.

Finland:

Efter den finske ratifikation af Rom-Statutten den 29. december 2000 blev det konkluderet,

at de gældende finske straffebestemmelser ikke var præcis de samme som forbrydelserne i Statuttens artikler. Der blev i 2005 nedsat en arbejdsgruppe, og i 2007 fremsatte regeringen forslag om ændring af straffeloven. I 2008 trådte de nye bestemmelser i Kapitel 11 i Straffeloven i kraft.

Siden den grundlæggende lovændring i 2008 er der gennemført en række detailændringer af kapitel 11, herunder en bestemmelse om aggression (4a §), om kommandoansvar (12 §) og tortur (9a §).

Norge:

Norge ratificerede Rom-Statutten i 2000, og i 2002 anbefalede Straffelovskommissionen, at der blev indført selvstændige strafbestemmelser, der omfattede krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og folkedrab.

I første omgang blev anbefalingen dog ikke fulgt. Det ændrede sig dog i 2008 med sagen mod den rwandiske Michel Bagaragaza, der var tiltalt for blandt andet folkedrab ved Det Internationale Tribunal for Rwanda (ICTR).

ICTR ville gerne overføre sagen til gennemførelse i Norge, men i mangel på en folkekrigsbestemmelse ville Bagaragaza blive tiltalt for "almindeligt" drab. Overførslen til Norge blev derfor afvist af begge kamre ved ICTR, der blandt andet anførte, at drab og folkedrab adskiller sig fra hinanden "i forhold til deres elementer og tyngde".

Få måneder efter afgørelsen tog den norske regering initiativ til en ændring af straffeloven, og den 7. marts 2008 trådte et nyt kapitel 16 i straffeloven i kraft: *Folkemord, forbrydelse mod menneskeheden og krigsforbrydelse*.

Ud over de materielle strafbestemmelser indførtes tillige en bestemmelse om overordnede ansvar (§ 109). Det blev i den forbindelse bemærket, at verden ikke skulle være i tvivl om, at Norge "har evne og vilje til at strafforfølge sådanne forbrydelser på en måde, som deres egenart og alvor tilsiger."

Sverige og Island

Både Sverige og Island gennemførte i henholdsvis 2014 og 2018 særskilte love, der omfatter de

internationale forbrydelser og tillige omfatter et særligt ledelsesansvar.

Andre lande:

The Genocide Network, som er et netværk for efterforskere og anklagere i EU, gjorde i år status over de nationale implementeringstiltag.

Her konstaterede man, at efter 20 år med Rom-Statutten var der kun to medlemsstater, hvis lovgivning ikke særskilt definerede krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden. Det er Danmark og Italien. Alle øvrige EU-lande har i vidt omfang gennemført lovgivning på området.

Indeholder Straffeloven den fornødne hjemmel?

Folketinget konstaterede i 2000, at de internationale forbrydelser kan straffes i dansk ret.

Og dette blev for nylig fastholdt af justitsministeren i et svar til Folketingsmedlem Sikandar Siddique, der er medlem af Retsudvalget. Justitsministeren oplyste dog, at han er åben for at se på en selvstændig kriminalisering af krigsforbrydelser.

At Danmark i dag i vidt omfang kan straffe de handlinger, der udgør krigsforbrydelser og andre internationale forbrydelser, er korrekt. Der findes et konkret eksempel fra 1990'erne og krigen på Balkan, hvor en person blev straffet med otte års fængsel for grov vold og vold med døden til følge mod fanger i en fangelejr, hvor gerningsmanden selv var fange og "ordensholder".

Volden udgjorde krigsforbrydelser, der er omfattet af Geneve-konventionerne fra 1949, og dansk straffemyndighed byggede på forpligtelsen i konventionerne.

Sat på spidsen er tilfælde af vold som det beskrevne dog meget taknemmelige, hvis man skal finde en passende dansk straffehjemmel. Langt vanskeligere bliver det, når man bevæger sig til de mere særegne krigs- og andre internationale forbrydelser.

Man kan således sætte spørgsmålstegn ved, om den danske straffelov indeholder den fornødne hjemmel til at retsforfølge en række



Foto: Mikhail Volkov / Unsplash

af de krigsforbrydelser, som den uafhængige FN-undersøgelseskommission dokumenterede i september i forbindelse med krigen i Ukraine.

Kan angreb, der ikke skelner mellem kombattanter og civile eller brug af eksplosive våben med uforholdsmæssig stor områdeeffekt i tæt befolkede områder uden iagttagelse af de fornødne beskyttelsesforanstaltninger straffes efter den danske straffelov?

Også ansvarsgrundlaget kan give udfordringer: De nordiske lande har alle gennemført separate bestemmelser for, hvad der kaldes kommandoansvar eller ledelsesansvar, der både omfatter militære og civile ledere.

Hertil kommer det mere overordnede perspektiv, nemlig at disse forbrydelser har gerningsindhold og beskyttelsesinteresser, der adskiller sig fra de almindelige forbrydelser i straffeloven.

Det er positivt, at justitsministeren vil overveje, om internationale forbrydelser selvstændigt skal kriminaliseres i dansk ret.

Der er sket meget siden 2000, hvor Justitsministeriet sidst vurderede spørgsmålet. Og der kan på en række områder rejses berettiget tvivl om, hvorvidt den danske straffelov indeholder den fornødne hjemmel til at straffe de krigsforbrydelser, som FN's Uafhængige Undersøgelseskommission har dokumenteret i Ukraine.

Med det berettigede og særdeles positive fokus, som både justits- og udenrigsministeren har på at sikre, at mistænkte soldater bliver retsforfulgt for deres krigsforbrydelser, herunder i Danmark, virker det overraskende, at der ikke er mere fokus på at sikre, at vi i Danmark har de nødvendige retlige værktøjer hertil.

Man må derfor håbe, at justitsministeren beslutter sig for at gå videre med spørgsmålet og tager skridt til at sikre, at en mistænkt soldat, der kommer til Danmark, kan blive retsforfulgt for krigsforbrydelser, hvis han har begået dem, og ikke kun for "hverdagsforbrydelser" i den danske straffelov.

Andreas Laursen er specialanklager, Ph.D., forfatter og bidragsyder til flere bøger og artikler om international strafferet, herunder Internationale forbrydelser i dansk ret fra 2011. Synspunkterne i denne artikel er forfatterens egne og kan ikke tilskrives Anklagemyndigheden.

Peter Vedel Kessing er seniorforsker og Ph.D. på Dansk Institut for Menneskerettigheder, tidligere medlem af FN's Torturkomité, forsker og publicerer om menneskerettigheder og humanitær folkeret. Synspunkterne i denne artikel er forfatterens egne og kan ikke tilskrives Institut for Menneskerettigheder