

Lovforslag nr. L 190. Fremsat den 30. januar 1987 af Tinning (VS), Albrechtsen (VS) og Elisabeth Bruun Olesen (VS)

## Forslag

til

### Lov om ophævelse af lov om tillæg til borgerlig straffelov angående forræderi og anden landsskadelig virksomhed m.fl. love

#### § 1

Lov nr. 259 af 1. juni 1945 om tillæg til borgerlig straffelov angående forræderi og anden landsskadelig virksomhed, jf. lovbekendtgørelse nr. 368 af 6. juli 1946, ophæves.

til lov nr. 259 af 1. juni 1945 om tillæg til borgerlig straffelov angående forræderi og anden landsskadelig virksomhed ophæves.

#### § 3

#### § 2

Lov nr. 406 af 28. august 1945 om tillæg

Lov nr. 260 af 1. juni 1945 om tillæg til lov om rettens pleje vedrørende behandling af sager angående forræderi og anden landsskadelig virksomhed m.v. ophæves.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

Lovforslaget tilsigter at markere afslutningen på det retsopgør, som blev foretaget i årene efter den tyske besættelse. De tre særlove, som foreslås ophævet, dannede grundlag for opgøret. Efter forslagsstillernes opfattelse ville det være illusorisk at forestille sig særlovene bragt i anvendelse i overensstemmelse med deres intentioner, idet såvel retsbevidsthed som strafferet har gennemgået væsentlige forandringer i de forløbne mere end 40 år.

Tværtimod ville det stille dansk retspleje i en ganske penibel situation, hvis en eller flere af de personer, som fortsat er efterlyst i henhold til straffelovstillægget, blev tiltalt. På den ene side måtte domstolene have en vis forpligtelse til at afsige dom i overensstemmelse med den praksis, som blev lagt umiddelbart efter besættelsen, i særdeleshed over for personer, hvor medskyldige idømtes dødsstraf. På den anden side måtte domstolene have en forpligtelse til at tage hensyn til, at de eftersøgte har nået en høj alder, at bevisførelsen er vanskeliggjort efter fyrrer år, og at dødsstraffen i mellemtiden er afskaffet ved lov nr. 195 af 3. maj 1978.

Af formentlig samme grund har dansk politi gennem de senere år udvist passivitet med hensyn til eftersøgning af det resterende antal personer. Så vidt det er forslagsstillerne bekendt, har dansk politi i hvert fald siden 1969 haft kendskab til opholdsadressen for mindst én af de efterlyste, uden at pågældende er krævet udleveret. En sådan passivitet må være godkendt på højeste sted – af justitsministeren og formentlig også af statsministeren – og forslagsstillerne finder ikke anledning til at rette bebrejdelser i den anledning. Men konsekvensen må være, at straffelovstillægget ophæves, fordi dets eventuelle yderligere anvendelse må betragtes som illusorisk. I særdeleshed er det utænkeligt, at tillægget til lov om rettens pleje (med bl.a. begrænsninger i ankemulighederne) på noget tidspunkt bringes i anvendelse.

Selv om en sådan ophævelse umiddelbart kan give anledning til en følelsesladet debat, er det

forslagsstillernes opfattelse, at den selv under henvisning til lovgivernes intentioner med straffelovstillægget kan forsvares.

Lovgivningen blev hovedsagelig begrundet i tre forhold:

*For det første* ønskede lovgiverne at foretage den »fornødne udrensning«. *For det andet* ønskedes »et tilbundsgående opgør med dem, der under den tyske besættelse har gjort sig skyldige i landsforræderi m.v.«. *For det tredje* skulle straffelovstillægget »udfylde det svælg, som i besættelsesårene var opstået imellem, hvad folkets retsfølelse tilsagde, og hvad straffeloven foreskrev«.

Der kan næppe forventes nogen yderligere »udrensning« eller noget yderligere »opgør«, og netop det hensyn til »retsfølelsen«, som anvendes i begrundelsen for lovgivningen, tilsiger at ophæve de tre love, idet en domfældelse på grundlag af den på daværende tidspunkt etablerede lovgivning (med dødsstraf, med forhøjede strafferammer og med tilbagevirkende kraft) næppe ville være i overensstemmelse med nutidens »retsfølelse«.

En ophævelse af særlovgivningen indebærer imidlertid ikke, at de personer, som fortsat efterlyses, ville være straffri. De ville være omfattet af den borgerlige straffelov, og dermed ville de være undergivet de almindelige strafferammer og forældelsesfrister; men de ville ikke kunne dømmes til døden, selv om de blev fundet skyldige i en af de forbrydelser, som ikke forældes.

Egentlig straffrihed ved ophævelse af straffelovstillægget vil ske for så vidt angår lovovertrædelser, der er forældede efter de almindelige regler, og lovovertrædelser, hvis strafbarhed er hjemlet i straffelovstillægget, men ikke i borgerlig straffelov.

Spørgsmålet om forældelsesfrister indgik i lovgivernes overvejelser under behandlingen og gav sig udtryk i bestemmelsen i § 7 om, at strafansvar eller andre retsfølger i henhold til loven ikke kunne forældes; men baggrunden for denne bestemmelse var, at forbrydere efter nogle års ophold i udlandet skulle hindres i at vende tilbage til Danmark og genoptage deres normale tilværelse. Noget sådant må efter mere end 40 år anses for ude-

lukket, og dertil kommer, at når lovgiverne ønskede denne lovgivning vedtaget, var man nødt til at udelukke forældelse.

### *Lovgivernes principielle overvejelser*

Forslagsstillerne skal ikke for nærværende gå dybere ind i diskussionen om særlovgivningens berettigelse, samarbejdspolitikken og retsopgørets faktiske dybde; men den principielle diskussion skal dog for en ordens skyld refereres ganske kortfattet, som den fandt sted, før særlovene blev vedtaget.

De to første særlove (lov nr. 259 af 1. juni 1945 og lov nr. 260 af 1. juni 1945) fremsattes af justitsminister Busch-Jensen den 25. maj 1945 (se Folketingstidende 1945, forhandlingerne sp. 113). Lovforslagene begrundedes som nævnt i ønskerne om udrensning og opgør og i retsfølelsen; men da ønsket om tilbagevirkende kraft var i strid med § 3 i borgerlig straffelov måtte der etableres en egentlig lovgivning. Justitsministeren fandt tillige, at de i forvejen hjemlede straffe var for milde, og at der i øvrigt måtte skabes lovgrundlag for retslig forfølgelse af forhold, »som var af en sådan karakter, at det måtte stå klart, at den overvejende del af den danske befolkning anså dem for at være i høj grad strafværdige, således at lovgivningsmagten, om den havde haft fuld handlefrihed, utvivlsomt på et tidligere tidspunkt ville have belagt dem med straf.«

Under behandlingen i Folketinget og Landstinget indgik især fire problemstillinger som væsentlige i den principielle debat, nemlig lovgivningens tilbagevirkende kraft, den strafpådragende periode, dødsstraffen og minimumsstraffen på 4 år.

#### *a. Lovgivningens tilbagevirkende kraft*

Justitsministeren begrundede den tilbagevirkende kraft som refereret ovenfor og fremførte i øvrigt, at kun grove forbrydelser burde give anledning til tiltale, og at nok var tilbagevirkende kraft almindeligvis i strid med retsfølelsen, men det ville dog være mere i strid med retsfølelsen, hvis loven ikke fik tilbagevirkende kraft. Dette synspunkt fik bred opbakning, idet der dog på foranledning af medlem af Landstinget Rytter var særlige betænkeligheder ved også at lade den tilbagevirkende kraft omfatte forhold, der tidligere var straffri (hvervning til tysk krigstjeneste, tjeneste i et korps mod den danske stats lovlige organer, virksomhed af politimæssig karakter, tjeneste i Hipo-korpset eller Sommer-korpset efter den 19. september 1944, samarbejde med besættelsesmagten på anden måde end ved almindeligt lønarbejde og forretningsvirk-

somhed, økonomisk støtte til presseorganer, som samarbejdede med besættelsesmagten, samt enkelte andre forhold). Omvendt indgik det i overvejelserne, at de norske retsteoretikere Hagerup og Getz ikke fandt noget til hinder for at lovgive med tilbagevirkende kraft, og at hensynet til forbryderen i hvert fald ikke skulle afholde nogen herfra.

Resultatet af Rigsdagens overvejelser blev, at loven fik virkning for perioden 9. april 1940–1. juni 1946. Der blev dog givet straffrihed for de handlinger, som var foretaget inden den 29. august 1943, hvis der var handlet i overensstemmelse med lovlige danske myndigheder. Som følge af lovens tilbagevirkende kraft suspenderedes endvidere adgangen til strafnedsættelse efter borgerlig straffelov for forhold, hvorom pågældende ikke kendte forbudsnormerne (ukendskab til lovgivningen).

#### *b. Den strafpådragende periode*

Afgrænsningen af den tidsperiode, hvor straffelovstillægget skulle have gyldighed, gav kun anledning til diskussion for så vidt angår perioden mellem 9. april 1940 og 29. august 1943. Socialdemokratiet havde ønsket, at datoen den 29. august 1943 skulle være skelsættende, og at forhold for denne periode kun undtagelsesvis burde omfattes af loven. Medlem af Landstinget Lannung gjorde sig tilsvarende overvejelser og pegede på, at kun bestemte forbrydelser før den 29. august 1943 burde være strafbare, bl.a. stikkervirksomhed. Hans grundlæggende synspunkt var, at »enhver handling måtte bedømmes på dens baggrund og i dens sammenhæng«. Derfor mente han, at det burde være afgørende, om gerningen var stridende mod retsbevidstheden på gerningstidspunktet. Kredse i modstandsbevægelsen mente omvendt, at handlinger før den 29. august 1943 ikke automatisk skulle være straffri, selv om der var handlet i overensstemmelse med lovlige danske myndigheder. Men det mente politikerne.

Bag denne diskussion lå således klare overtoner, der havde mindre at gøre med selve særlovgivningen end med samarbejdspolitikken.

#### *c. Dødsstraffen*

Justitsministeren begrundede dødsstraffen med »den almindelige retsbevidsthed«, idet denne »utvivlsomt ikke ville finde anden reaktion passende over for nogle af de i besættelsestiden skete forbrydelser«. Med den borgerlige straffelov af 1930 var dødsstraffen ganske vist afskaffet, og i praksis var ingen henrettet, siden en fange i 1892 myrdede en fangevogter.

Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Danmarks Kommunistiske Parti mente, at dødsstraffen nok burde med i straffelovstillægget, men ikke genindføres i borgerlig straffelov. Omvendt mente såvel de Konservative som Venstre, at dødsstraffen burde genindføres. Ved en særlig afstemning herom var dog kun fire medlemmer af Folketinget og tre medlemmer af Landstinget modstandere af dødsstraffens anvendelse i særlovgivning. Blandt disse var medlem af Landstinget Ingeborg Hansen, som mente, »at vi én gang herhjemme med tilslutning hos langt den største del af befolkningen havde arbejdet os bort fra de gamle, rå straffemetoder, at straffelovens principper burde kunne holde selv for en rystelse som den, de nu var udsat for, og at de voldsmetoder, Danmark havde lidt under, havde afsat en smitte, der fandt udslag i et primitivt ønske om hævn for en ugering.« Hun var hermed på linje med biskop Berggrav, der sagde, »at hver fuldbyrdet dødsdom ville betyde en ulykke for folkets sag.«

Resultatet blev dog, at dødsstraffen indførtes i straffelovstillægget. Den afgørende argumentation var, at den kunne virke afskrækkende og være en passende reaktion over for de grove forbrydelser, som var sket. Krigen og besættelsen »havde hos et lille mindretal givet de forbryderiske instinkter frit spil og ladet dem udfolde sig i en hidtil ukendt råhed og hensynsløshed. Over for disse grove forbrydelser ville den almindelige retsbevidsthed utvivlsomt ikke finde anden reaktion end livsstraf tilfredsstillende«, som justitsministeren sagde.

(I konsekvens heraf ændredes endvidere lov om retts pleje § 1000, stk. 1, hvorved man ophævede en kongelig forordning af 16. december 1840, ifølge hvilken forelæggelse for kongen af alle dødsdomme skulle ske forinden disses fuldbyrdelse. Bestemmelsen havde været uden praktisk betydning siden dødsstraffens afskaffelse med borgerlig straffelov af 1930. I stedet affattedes bestemmelsen i den formulering, der var gældende indtil vedtagelsen af lov nr. 319 af 4. juni 1986. Justitsministerens initiativ til lovændringen i 1986 var begrundet i dødsstraffens afskaffelse med lov nr. 195 af 3. maj 1978. Justitsministeren tog imidlertid ikke samtidig initiativ til at ændre straffelovstillæggets § 3, hvori dødsstraf er hjemlet. Den hidtidige affattelse af retsplejelovens § 1001, stk. 1, foreskrev bl.a. udsættelse af henrettelse af svangre kvinder. Med justitsministerens initiativ til en ændring af retsplejelovens § 1001, stk. 1, må ministeren hermed have antaget, at der ikke fandtes – og næppe på noget tidspunkt vil findes – en kvinde, som kunne dømmes efter det fortsat gældende straffe-

lovstillæg, og som tillige var født før den 1. juni 1928 og på henrettelsestidspunktet var gravid. Forslagsstillerne finder ikke grundlag for at imødegå denne tilsyneladende antagelse.)

#### *d. Minimumsstraffen på 4 år*

For at præcisere, at der kun ønskedes rejst tiltale for grove forbrydelser, foreslog justitsministeren en minimumsstraf på 4 års fængsel. Dette suppleredes dog med nogle strafnedsættelsesgrunde og med et princip om, at straffen ikke kunne sættes lavere end det dobbelte af den i borgerlig straffelov for vedkommende handling foreskrevne mindstestraf. Endelig var der bestemmelser om, at reglerne for prøveløsladelse var sat ud af kraft, og at unge under 18 år kunne idømmes fængsel i mere end 8 år, selv om borgerlig straffelov i øvrigt satte en sådan grænse.

Lovgiverens betænkeligheder gik ud på, at minimumsstraffen udelukkede pådømmelse af et antal forbrydelser, der nok var uomtvistelige, men som ikke berettigede til fængselsstraf på 4 år. Justitsministeren fastholdt imidlertid, at hensigten med straffelovstillægget var at straffe for de grove forbrydelser, og at borgerlig straffelov derudover også kunne anvendes i en række tilfælde.

#### *Særlovene*

Det nærmere indhold af de tre særlove, som foreslås ophævet med nærværende lovforslag, vil i stor udstrækning være fremgået af foranstående bemærkninger. For fuldstændighedens skyld skal følgende dog tilføjes:

#### *a. Lov nr. 259 af 1. juni 1945 om tillæg til borgerlig straffelov angående forræderi og anden landsskadelig virksomhed.*

Loven er det egentlige straffelovstillæg, uanset at betegnelsen – også i foranstående fremstilling – anvendes om særlovgivningen som helhed.

Loven indeholder i kapitel I afgrænsningen af den strafpådragende periode, personkredsen, strafearterne og reglerne for konfiskation af formue, frakendelse af tillid og udelukkelse af forældelse.

I kapitel II opregnes de strafbare handlinger og strafferammerne for hver enkelt, og i kapitel III findes reglerne for bl.a. udlevering af danske statsborgere, der har begået forbrydelser i et af Tyskland besat land, og for lovens ikrafttræden.

Ud over forannævnte bestemmelser om tilbagevirkende kraft, forhøjede strafferammer, anvendelse af dødsstraf m.v. indeholder loven også en hjemmel til at inddrage formue, som tilhører Hi-

po-, Sommer- eller Schalburgkorpset m.fl. Forslagsstillerne forudsætter, at hvad der i så henseende måtte være at inddrage, på nuværende tidspunkt er inddraget.

*b. Lov nr. 406 af 28. august 1945 om tillæg til lov nr. 259 af 1. juni 1945 om tillæg til borgerlig straffelov angående forræderi og anden landsskadelig virksomhed.*

Loven er den såkaldte »værnemagerlov«, der udvider det strafområde, som hjemles i kapitel II i det egentlige straffelovstillæg.

»Værnemagerloven« var oprindeligt tænkt som en del af straffelovstillægget; men da det indebar en række tekniske vanskeligheder at foretage den endelige udformning, valgte man at lade straffelovstillægget gennemføre uden at afvente en løsning på de øvrige og mindre grove former for værnemageri.

I loven gøres erhvervsmæssigt samarbejde med besættelsesmagten strafbart, for så vidt det ikke var uundgåeligt eller fandt sted efter danske myndigheders ordre eller anvisning. Loven gjaldt også juridiske personer. I modsætning til det egentlige straffelovstillæg anvendtes straffe mellem 30 dages fængsel og op til 4 års fængsel.

Der foregik ikke under behandlingen i Folketinget og Landstinget principielle overvejelser ud over dem, som var foregået omkring selve straffelovstillægget. Der blev dog ytret nogen betænkelighed ved, at de rent økonomiske indgreb over for værnemageri, hvori der ikke tillige var tale om strafansvar, ikke var medtaget i lovforslaget, og at de først vedtoges i den efterfølgende rigsdagssamling. Endvidere fandt man det betænkeligt, at domme efter denne lov kunne ankes fuldt ud, mens de efter det samtidig med straffelovstillægget vedtagne tillæg til lov om rettens pleje kun kunne ankes for så vidt angik de alvorligste (hovedsagelig fængselsstraffe over 10 år og dødsstraf). Tilbage ville således være en gruppe »mellemhårde« domme, som ikke kunne ankes, mens de hårdeste og de mildeste godt kunne ankes.

Forslagsstillerne har medtaget ophævelse af dette - »det andet tillæg« - i nærværende lovforslag, fordi det direkte knytter sig til straffelovstillægget og indeholder samme grundprincipper. Af samme grunde omfatter lovforslaget ikke den følgelovgivning, som er uden tilknytning til straffelovstillægget.

En ophævelse af loven indebærer, at forholdene bliver straffri, og at der ikke kan ske yderligere konfiskation. Forholdene er nemlig ikke omfattet

af reglerne i borgerlig straffelov. Forslagsstillerne finder det imidlertid heller ikke hverken ønskeligt eller sandsynligt, at loven nogen sinde mere vil danne grundlag for konkrete retssager. Alene usikkerheden omkring opgørelsen af en eventuel konfiskation og bevissituationen efter 40 år ville betyde alvorlige problemer for retssikkerheden.

*c. Lov nr. 260 af 1. juni 1945 om tillæg til lov om rettens pleje vedrørende behandling af sager angående forræderi og anden landsskadelig virksomhed m.v.*

I tilknytning til det egentlige straffelovstillæg gennemførtes et tillæg til lov om rettens pleje, der havde til formål at simplificere reglerne for domstolens behandling af sagerne, uden at domsbehandlingens karakter af særdomstole.

Da reglerne imidlertid indeholdt begrænsninger i blandt andet ankeadgangen, vil det altid kunne diskuteres, hvorvidt denne hensigt var opfyldt. Baggrunden var, at man forudså et meget stort antal sager, og man valgte derfor at lade sagerne påkende ved underret i 1. instans og at lade nævningesager behandle som domsmandssager. Der blev endvidere beskikket et antal underretsdommere i 1. instans og et antal landsdommere som ankeinstans, et antal overtallige statsadvokater og et antal sagførere til at udføre anklagen ved underret.

Under behandlingen i Rigsdagen påkaldte den indskrænkede ankeadgang sig størst principiel betænkelighed; men selv om ankeadgangen udvidedes i forhold til justitsministerens forslag, var den fortsat begrænset i forhold til de sædvanlige principper i dansk retspleje.

Forslagsstillerne finder det udelukket, at tillægget til lov om rettens pleje under nogen omstændigheder vil finde anvendelse, heller ikke selv om man tænkte sig den teoretiske situation, at en person blev tiltalt efter straffelovstillægget. Med ophævelse af loven gælder lov om rettens pleje, såfremt der måtte være anledning til at pådømme sager, der med straffelovstillæggets ophævelse ville være strafbare efter borgerlig straffelov.

#### *Lovforslagets konsekvenser*

Den retsfølelse, der betingede særlovgivningen, er i de forløbne år ændret således, at den i stedet ville finde det anstødeligt, om der gennemførtes en retssag under brug af tillægget til lov om rettens pleje og med en anklage efter straffelovstillægget, som ikke samtidig kunne rejses efter borgerlig straffelov. Det ville endvidere være i strid med

retsfølelsen, om der ved en dansk domstol afsagdes en dødsdom.

Dertil kommer, at der i det hele taget næppe ville være noget formål i at pådømme et 40 år gammelt forhold, i givet fald mod personer, som nu har opnået en høj alder, og som i og med, at de er på fri fod, næppe kan anklages for at have begået forbrydelser i de mellemliggende år.

Det ville yderligere give anledning til betænkelighed i bevismæssig henseende at tage stilling til lovovertrædelser, som ligger så langt tilbage i tiden, og uanset at lovgiverne i forbindelse med retsopgøret ikke ønskede nogen forældelsesfrist, var den gængse betænkelighed ved pådømmelse af ældre sager ikke ukendt for dem. På de betingelser, som lovgivningen skete under, var det imidlertid en logisk nødvendighed at ophæve forældelsesfristerne.

En ophævelse af særlovgivningen ville markere, at retsopgøret var slut, og at det snarere er nødvendigt med en dialog »med historien«.

Det er indgået i forslagsstillernes overvejelser, om en ophævelse af lovgivningen kunne virke anstødelig på de mennesker, som under besættelsen

udførte et stort og uegennyttigt arbejde, også med livet som indsats. Vi har imidlertid konkluderet, at hvis samfundet ikke kan finde andre måder at vise frihedskæmperne sin respekt og anerkendelse på end gennem opretholdelsen af en illusorisk lovgivning, så er respekten fattig og indholdsløs.

Tværtimod vil en indsats for fred, frihed og retssikkerhed være den bedst tænkelige måde at vise respekten på.

#### *Afsluttende bemærkninger*

Forslagsstillerne har i nærværende bemærkninger afholdt sig fra en egentlig stillingtagen til lovgivningens berettigelse, anvendelsen af dødsstraffen, retsopgørets karakter m.v. Det er dog ikke nogen tilfældighed, at bemærkningerne til lovforslaget sine steder antyder en kritik af lovgivning med tilbagevirkende kraft, anvendelse af dødsstraf, ophævelse af forældelsesfrister, slækkelse i retsgarantierne og kritikløs anvendelse af »retsfølelsen« som begrundelse for konkrete lovinitiativer. Disse principper er efter forslagsstillernes opfattelse helt vitale i et retssamfund; men nærværende lejlighed er fundet uegnet til en nærmere diskussion herom.