

# Udviklingen i straf

## 1. Executive summary:

Justitia har foretaget en undersøgelse af udviklingen i straffeloven med henblik på at afdække omfanget af (1) nye kriminaliserede forhold, (2) ophævelser af tidligere strafbare forhold, samt (3) materielle udvidelser og (4) lempelser af strafbare forhold i perioden 2000-2015. Undersøgelsen viser, at der i perioden 2000-2015 er blevet vedtaget 74 ændringslove af straffeloven, der samlet har indført 15 nye strafbare forhold, 45 udvidelser af det eksisterende materielle gerningsindhold, 3 ophævelser af strafbare forhold, samt 2 lempelser af det materielle gerningsindhold. Samlet set kan det derfor konstateres, at tendensen de seneste 15 år klart har peget i retning af en udvidelse af eksisterende strafbare forhold samt i mindre omfang en kriminalisering af nye områder, mens der har været ganske få ophævelser af strafbare forhold og endnu færre lempelser. Terrorbekæmpelse, økonomisk kriminalitet og seksualforbrydelser er de emner, der har givet anledning til flest udvidelser og nykriminaliseringer. En række af disse områder, herunder særligt terrorområdet, har medført retssikkerhedsmæssige forringelser. Analysens resultater er tiltænkt som et bidrag til en mere grundlæggende debat om, hvorvidt straffeloven bør revideres og moderniseres, herunder i forhold til at sikre større respekt for retssikkerhed. Det er dog et spørgsmål, hvis svar kræver en mere omfattende kvantitativ og kvalitativ undersøgelse.

## 2. Introduktion, Optælling og Metode

Justitia har foretaget en undersøgelse af udviklingen i straffeloven (STRL) med henblik på at afdække omfanget af (1) nye kriminaliserede forhold, (2) ophævelser af tidligere strafbare forhold, samt (3) materielle udvidelser og (4) lempelser af strafbare forhold i perioden 2000-2015 (se bilag 1)<sup>1</sup>.

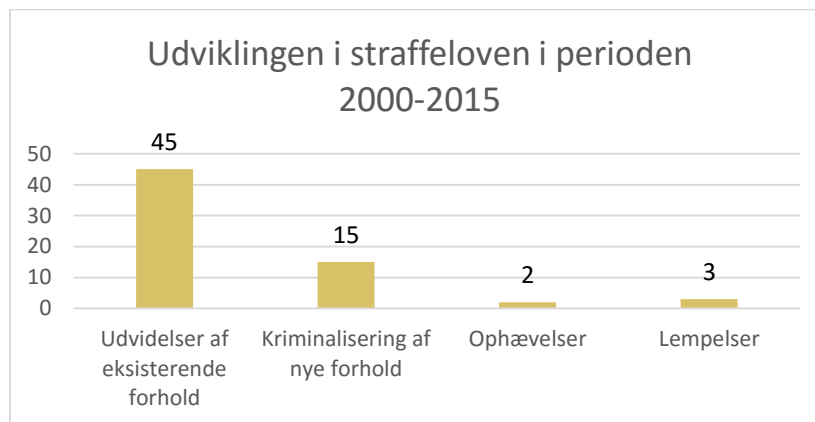
<sup>1</sup> Se optællingen i bilag 1 – Udviklingen i strafbare bestemmelser i straffeloven mellem 2000-2015.

Undersøgelsen har til formål at kvalificere debatten om straffeloven, der ofte er blevet kritiseret for at være omfattende og et ”kludetæppe”, der konstant udvides.<sup>2</sup> Undersøgelsen formål er således først og fremmest en kvantitativ afdækning af, i hvilket omfang straffeloven ændres og, om sådanne ændringer udvider omfanget af strafbare forhold eller ej. Dernæst afdækker undersøgelsen, hvilke områder der har givet anledning til flest ændringer i straffeloven. Derimod går undersøgelsen ikke ind i en egentlig kvalitativ analyse af undersøgelsens resultater, da de områder, der har givet anledning til ændringer, er vidt forskellige. Det vil derfor kræve en nøjere granskning af de konkrete ændringer for at vurdere, hvorvidt man samlet set kan sige, at tendensen er problematisk ud fra eks. hensynet til forudsigelighed og retssikkerhedsmæssige principper. Dog er det væsentligt at pege på, at love, der fastsætter straf, bør for borgerne være så klare og overskuelige som muligt, således at borgere og juridiske personer i videst muligt omfang kan forudse, hvornår de vil blive mødt med strafferetlige sanktioner. Nærværende analyse skal ses som et ikke-udtømmende bidrag til at anskueliggøre straffelovens omfang og udvikling og dermed som et bidrag til debatten om, hvorvidt straffeloven bør revideres og moderniseres. Analysen giver dog ikke selv et bud derpå, da sådanne konklusioner og anbefalinger vil kræve en mere omfattende kvantitativ og kvalitativ analyse,

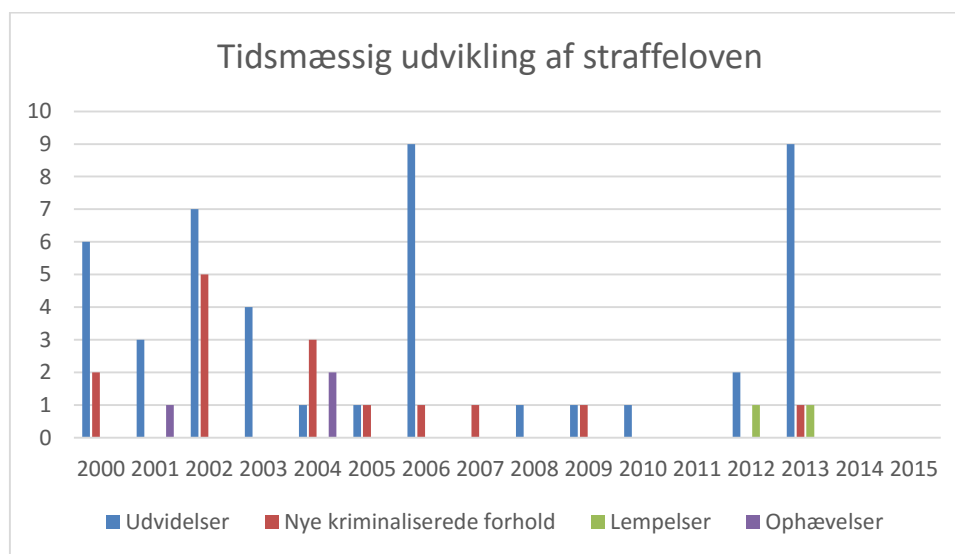
I figur 1A ses udviklingen i straffeloven i perioden 2000-2015, ligesom figur 1B viser den tidsmæssige fordeling af de forskellige ændringer i straffeloven. I undersøgelsen lægges vægt på, om det strafbare område materielt er blevet udvidet (i modsætning til skærpelse/lempelser af selve strafferammen, der ikke er omfattet). Undersøgelsen viser, at der i perioden 2000-2015 har været vedtaget 74 ændringslove af straffeloven, der samlet har indført 15 nye strafbare forhold, 45 udvidelser af det eksisterende materielle gerningsindhold, 3 ophævelser af strafbare forhold, samt 2 lempelser af det materielle gerningsindhold. Samlet set kan det derfor konstateres, at tendensen de seneste 15 år klart har peget i retning af en udvidelse af eksisterende strafbare forhold samt i mindre omfang at kriminalisere nye af slagsen, mens der har været ganske få ophævelser af strafbare forhold og endnu færre lempelser.

---

<sup>2</sup> Se eks. Professor Flammig Balvig i Berlingske 22/5 2015 <http://www.politiko.dk/nyheder/professor-udvalg-boer-endevende-straffeloven>



Figur 1A<sup>3</sup>



Figur 1B

Der eksisterer en række forhold vedrørende metode og terminologi, der har væsentlig betydning for undersøgelsens resultat. Indledningsvist skal det fastslås, hvordan straf er kategoriseret. I dansk ret er

<sup>3</sup> Se undersøgelsen i bilag 1 - Udviklingen i strafbare bestemmelser i straffeloven mellem 2000-2015

straf defineret i straffelovens § 31: *De almindelige straffe er fængsel og bøde.*<sup>4</sup> I denne undersøgelse defineres straf som enten bødestraf eller fængselsstraf, jf. straffelovens § 31. Såfremt der er tale om en anden form for sanktion, vil den ikke indgå i undersøgelsens optælling. Det betyder, at der i forhold til Justitias opgørelse er tale om en konservativ optælling.<sup>5</sup> Det er også væsentligt at fremhæve, at optællingens tidsmæssige afgrænsning medfører, at den kun giver et øjebliksbillede over de seneste 15 år og ikke et samlet overblik fra den nuværende straffelovs ikrafttrædelse i 1933 frem til i dag. Samtidig kan konkrete begivenheder i undersøgelsens periode (såsom terrorangrebene 11. september 2001) have medført en udvikling i nye strafbestemmelser, der skævvrider billedet og udgør en anomali set i forhold til de forudgående år.

For at danne et retvisende billede af straffelovens udvikling gennem de seneste 15 år er der foretaget en optælling af følgende ændringer i loven: nye kriminaliserede forhold, ophævelser af tidligere strafbare forhold, materielle udvidelser af strafbare forhold og endelige lempelser af strafbare forhold.

Nye kriminaliserede forhold er ændringer, der kriminaliserer et område, som ikke har været kriminaliseret før, hvilket betyder, at der opstår et helt nyt strafbart område. Materielle udvidelser er derimod udvidelser af allerede kriminaliserede forhold. Det betyder, at kerneområdet stadig er det samme men, at bestemmelsen udvides til at omfatte flere personer, udvides til at omfatte flere tilfælde, eller at færre betingelser skal være opfyldt for at kunne straffe efter den pågældende bestemmelse.

Ophævelser af tidligere strafbare forhold dækker over fuldstændig afkriminalisering af forhold. Lempelser af strafbare forhold vedrører indsnævring af den gruppe af personer, der kan straffes efter bestemmelsen, eller skærpelse af betingelserne for at kunne straffe efter den.

Optællingen, og dermed undersøgelsen, vil selvsagt være behæftet med forskellige usikkerheder og i nogle tilfælde være præget af nødvendige skøn.<sup>6</sup> Blandt andet er der ofte overlap mellem kategorien

---

<sup>4</sup> Som ændret ved L 2000 433, der afskaffede hæftestrafpen på grundlag af bet 1987 1099. Dødsstraf, jf. tidligere L 1952 227 og visse bestemmelser i militær straffelov, er ophævet ved L 1978 195. Samfundstjeneste er ikke en selvstændig strafferetlig sanktion, men en særlig form for betinget dom, se strfl kap 8. Ved L 2000 433 blev hæftestrafpen ophævet.

<sup>5</sup> Nye bestemmelser om kriminalforsorgen, prøveløsladelse mv. der ikke vedrører straf, er ikke talt med.

<sup>6</sup> Det hænger sammen med, at man kan foretage optællingen på forskellige måder. Man kan eksempelvis vurdere, om der formelt er indsat nye bestemmelser, stk. eller nr. eller man kan undersøge, om der materielt er indsat nyt strafbart gerningsindehold. Disse forhold medfører, at optællingen kun giver en indikation på udviklingen i kriminaliseringen.

”udvidelse” og kategorien ”kriminalisering af nye forhold”. Afgørende er, om et helt nyt forhold bliver kriminaliseret eller, om der alene er sket udvidelse af et allerede eksisterende strafbart forhold. Dette kan illustreres med følgende eksempler:

Ved lovændring L 2007 527 blev straffelovens § 124, stk. 4, omhandlende personer i forvaring, rykket ned i § 124, stk. 5, mens der blev indsat en ny stk. 4 med følgende ordlyd: *Den, der i et arresthus eller lukket fængsel som anholdt eller fængslet uretmæssigt besidder en mobiltelefon eller lignende kommunikationsudstyr, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder. På samme måde straffes besøgende og andre udefrakommende, som uretmæssigt medtager en mobiltelefon eller lignende kommunikationsudstyr i et arresthus eller lukket fængsel.*

Før lovændringen var det ikke strafbart for anholdte og fængslede personer uretmæssigt at besidde en mobiltelefon eller lignende kommunikationsudstyr i et arresthus eller lukket fængsel, hvorfor ændringen er talt med som et helt nyt kriminaliseret forhold i analysen.

Ved lovændring L 2002 258 blev ordlyden af straffelovens § 158 om falsk forklaring for retten ændret. Før ændringen var det alene direkte falsk forklaring for en ret i Danmark, der var strafbart, mens ændringen medførte, at også falsk forklaring for en udenlandsk ret, og falsk forklaring, der afgives ved anvendelse af telekommunikation, blev strafbart. Et sådant tilfælde indgår som én udvidelse af bestemmelsens materielle gerningsindhold, også selvom der reelt er tale om udvidelse på to punkter; nemlig i forhold til om der er tale om en dansk eller udenlandsk ret, og om der er tale om direkte eller indirekte forklaring for retten.

Er der derimod i samme bestemmelse både sket en udvidelse og en lempelse af et gerningsindhold, tælles det imidlertid både med som en lempelse og en udvidelse. Dette er blandt andet tilfældet ved ændringen af straffelovens § 219 i L 2013 633.

Før ændringen straffes efter bestemmelsen med fængsel indtil 4 år den, der er ansat ved kriminalforsorgen, og som har samleje med en person, der er optaget i en af kriminalforsorgens institutioner, og som er undergivet den pågældendes myndighed. Af forarbejderne til ændringsloven fremgår det, at ”*forlaget indebærer, at det absolutte forbud mod samleje (eller andet seksuelt forhold, jf. straffelovens § 225 (lovforslagets § 1, nr. 21)) udvides fra ansatte og tilsynsførende ved en bestemt*

*institution til at omfatte ansatte i hele kriminalforsorgen, men til gengæld begrænses til ansatte, som har myndighed over den pågældende indsatte*". Persongruppeudvidelsen tælles med som en udvidelse af det materielle gerningsindhold<sup>7</sup>, men ændringen af bestemmelsen medfører endvidere, at der opstilles en enkelt ny betingelse for at pålægge straffen, hvorfor der også er tale om en lempelse af bestemmelsens materielle gerningsindhold.

For at illustrere kategorien "ophævelser af tidligere strafbare" forhold kan nævnes ændringen af straffelovens § 255 ved L 2001 461. Bestemmelsen omhandler mænds unddragelse af at yde en af ham uden for ægteskab besvangret kvinde den fornødne hjælp, og blev ophævet, fordi bestemmelsen aldrig var blevet anvendt.

Som det ses af ovenstående eksempler, er analysen baseret på en sammenligning af gældende ret før og efter lovændringerne fra 2000 - 2015. Da analysen netop vedrører gældende ret, er ordlydsændringer, der blot kodificerer en allerede gældende praksis, ikke medtaget. Denne vurdering er foretaget på baggrund af forarbejderne til de forskellige lovændringer.<sup>8</sup>

Afgørende for kategoriseringen er således heller ikke, hvorvidt der er indsat en helt ny bestemmelse eller et nyt stk., men i stedet om der reelt har været tale om et nyt gerningsindhold eller alene om en udvidelse af et allerede eksisterende gerningsindhold, idet det rent lovteknisk varierer meget, hvordan man implementerer nyt gerningsindhold og udvidelser af allerede eksisterende gerningsindhold.

Der er i analysen foretaget et skøn i de situationer, hvor der bliver indsat uvæsentlige ændringer eller ændringer uden relevante retlige konsekvenser.

Bemyndigelser til at udstede forskrift med straf (og udvidelse af sådan bemyndigelse) er ikke medtalt i strafopgørelsen, da en bemyndigelse ikke i alle tilfælde bliver udnyttet.

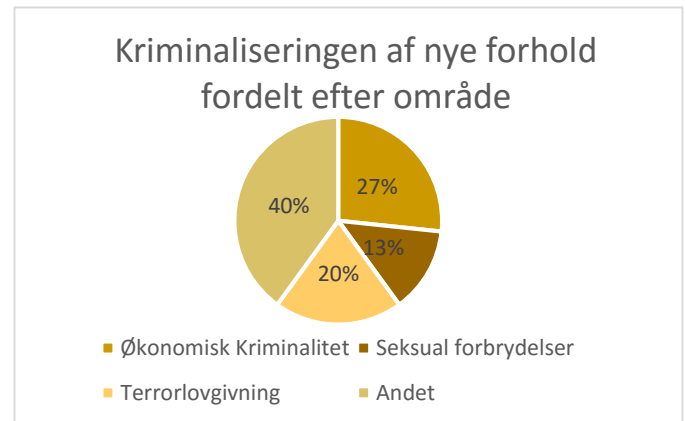
---

<sup>7</sup> Persongruppeudvidelser tæller generelt med som udvidelser af det strafbare gerningsindehold.

<sup>8</sup> Ophævelser er talt med til trods for, at de ikke indebærer nogen ændringer i praksis. Eksempelvis er en række bestemmelser blevet ophævet, fordi de er utidssvarende og ikke anvendes i praksis. Disse tælles med i optællingen.

### 3. Straffeloven

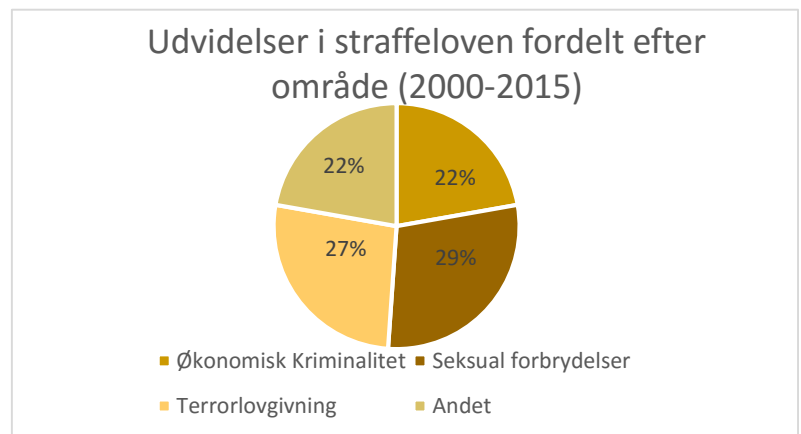
Justitias optælling viser, at der kan ses visse mønstre i kriminaliseringen af nye forhold og udvidelser af allerede eksisterende bestemmelser i straffeloven. Terrorbekæmpelse, seksualforbrydelser og økonomisk kriminalitet er de tre områder, som har bidraget mest til udviklingen. Figur 3<sup>9</sup> viser, hvilke områder der har medført flest nye udvidelser af det strafbare gerningsindhold.



Figur 2

Som det ses i figuren, står lovændringer tilknyttet seksualforbrydelser og terror for de fleste udvidelser i perioden 2000-2015.

Terror, økonomisk kriminalitet og seksualforbrydelser har også stået for en forholdsmæssig stor andel af de nye kriminaliserede forhold i straffeloven, som det illustreres i figur 2.<sup>10</sup>



Figur 3

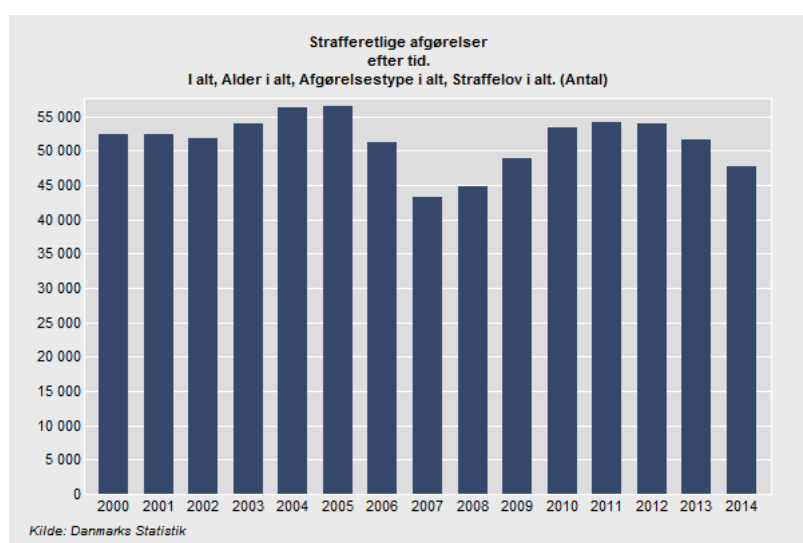
Der skal mindes om, at kategorien udvidelse og kategorien kriminalisering af nye forhold overlapper. Samlet set illustrer opgørelsen,

<sup>9</sup> Grafen tager ikke højde for den lovgivning, som er blevet ophævet. Ophævelserne i perioden 2000-2015 vedrører imidlertid ikke økonomiske kriminalitet, terrorlovgivning eller seksual forbrydelser. Dermed berører den observation ikke indikationerne i grafen.

<sup>10</sup> Grafen er udarbejdet af Justitia. Den tager ikke højde for den lovgivning, som er blevet ophævet. Ophævelserne i perioden 2000-2015 vedrører imidlertid ikke økonomiske kriminalitet, terrorlovgivning eller seksual forbrydelser. Dermed berører den observation ikke indikationerne i grafen.

at fokus i kriminalisering inden for de seneste 15 år i straffeloven ofte vedrører terror, seksualforbrydelser eller økonomisk kriminalitet.<sup>11</sup>

Uanset udviklingen i retning af flere nye strafbestemmelser, viser tal fra Danmarks Statistik, at udviklingen i antallet af strafferetlige afgørelser, inklusiv domme, har været forholdsvis jævn siden år 2000 (se figur 4).



Figur 4

### 3.1. Terrorpakkerne

Udviklingen i terrorlovgivning danner det klareste mønster i Justitia's undersøgelse af straffeloven.<sup>12</sup> Over ¼ (ca. 27 %) <sup>13</sup> af udvidelserne i perioden mellem 2000-2015 stammer fra de såkaldte terrorpakker fra 2002 og 2006. 1/5<sup>14</sup> af de nye kriminaliserede forhold i samme periode fremkommer også af terrorpakkerne. Der er således en mærkbar sammenhæng mellem terrorbekæmpelse og

<sup>11</sup> Der skal gøres opmærksom på, at 15 år stadig er en kort periode. Det begrænser selvfølgelig betydningen af findings, at optællingen ikke tager højde for begivenheder op til år 2000.

<sup>12</sup> Læs nærmere herom i afsnit 5. om perspektiver.

<sup>13</sup> 12 udvidelser ud af de i alt 46 udvidelser i perioden 2000-2015.

<sup>14</sup> 3 ud af de i alt 15 kriminaliseringer af nye forhold i perioden 2000-2015.



udviklingen i straffeloven. Det er vel at mærke uden, at de talrige terrorrelaterede udvidelser og nykriminalisering af nye forhold i særlovgivningen er medtalt.

Den første ændring af markant betydning skete i forbindelse med indførelsen af L 2002 378 (terrorpakke I), som var baseret på en række internationale retskilder, der blev indført i kølvandet på 11. september 2001. Terrorpakke I medførte, at der - ifølge Justitia's optælling - skete 6 udvidelser og 2 nye kriminaliseringer (konservativt optalt). En af de mest mærkbare ændringer var den selvstændige kriminalisering af terrorisme, som blev indført ved indsættelsen af STRL § 114. Bestemmelsen lyder således ” *For terrorisme straffes med fængsel indtil på livstid den, som med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer begår en eller flere af følgende handlinger, når handlingen i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade:*1) Manddrab efter § 237 ( mv. se fodnoten) <sup>15</sup>

STRL § 114 kriminaliserer en lang række forhold, men bestemmelsen er kun medtalt én gang i optællingen. Terrorlovgivning ville således udgøre en større del af undersøgelsen, såfremt Justitia havde valgt en mere kvalitativ fremgangsmåde, idet både terrorpakke I og II hjemler en række indgribende tiltag, som, man kan argumentere for, indebærer en kriminalisering af flere nye forhold end dem, der indgår i Justitia's undersøgelse.<sup>16</sup>

I L 2006 542 (Terrorpakke II) blev en række bestemmelser ændret med henblik på at styrke det strafferetlige værn mod terrorisme. Loven var ligeledes baseret på en række internationale retskilder,

---

<sup>15</sup> 2) Grov vold efter § 245 eller § 246. 3) Frihedsberøvelse efter § 261. 4) Forstyrrelse af trafikikkerheden efter § 184, stk. 1, retsstridige forstyrrelser i driften af almindelige samfærdselsmidler m.v. efter § 193, stk. 1, eller groft hærværk efter § 291, stk. 2, hvis disse overtrædelser begås på en måde, der kan bringe menneskeliv i fare eller forårsage betydelige økonomiske tab. 5) Kapring af transportmidler efter § 183 a. 6) Grove våbenlovsovertrædelser efter § 192 a eller lov om våben og eksplosivstoffer § 10, stk. 2. 7) Brandstiftelse efter § 180, sprængning, spredning af skadevoldende luftarter, oversvømmelse, skibbrud, jernbane- eller anden transportulykke efter § 183, stk. 1 og 2, sundhedsfarlig forurening af vandforsyningen efter § 186, stk. 1, sundhedsfarlig forurening af ting bestemt til almindelig udbredelse m.v. efter § 187, stk. 1. LOV nr 378 af 06/06/2002 - Bestemmelsen er ændret ved L 2006 542, der indsatte nr. 8, og L 2009 501, der ændrede nr. 6 i forbindelse med nyaffattelsen af § 192 a.

<sup>16</sup> Se bilag 1.

herunder Europarådets Konvention fra 2005 om forebyggelse af terrorisme og FN-konventionen af 2005 om nuklear terrorisme.<sup>17</sup> Der blev bl.a. indført nye straffelovsbestemmelser, som gør det strafbart at hverve og oplære samt at lade sig hverve og oplære til at begå terrorhandlinger. Samlet set medførte terrorkpakke II, at der skete 6 udvidelser og 1 ny kriminalisering.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at mange terrorrelaterede ændringer ikke fremgår af straffeloven. Der er bl.a. foretaget ændringer i retsplejeloven (om øget overvågning mv.), pasloven (om inddragelse af pas), love om efterretningstjenesterne, lov om Center for Cybersikkerhed, udlændingeloven mv., som alle har tilknytning til terror, men som ikke indgår i nærværende opgørelse. For at give et samlet billede af terrorens indvirkning på dansk ret vil det være nødvendigt at inddrage disse lovændringer, eftersom de alle har en betydning for kriminaliseringen af terrorisme.<sup>18</sup> Disse forhold understreger, at terrorrelateret lovgivning har haft en mærkbar effekt på kriminaliseringen i Danmark. Det skal i den forbindelse nævnes, at begge terrorkpakker har givet anledning til omfattende debat om, hvorvidt de vedtagne tiltag, herunder de strafferetlige, har resulteret i *for* omfattende indgreb i retssikkerheden og frihedsrettigheder. Der har da også været eksempler på, at de vedtagne bestemmelser i straffelovens § 114 og 114a-e har givet anledning til en række domme, hvor netop retsusikkerheden har spillet en rolle. Eksempelvis fremhævede Højesteret ”at den nærmere rækkevidde af § 114 b har givet anledning til tvivl” i den såkaldte ”Lovers & Fighters” sag, ligesom det vanskelige spørgsmål om terrorfinansiering førte til en frifindende 3-3 afgørelse i den såkaldte *Al-Aqsa* sag.<sup>19</sup> SR-regeringen nedsatte i marts 2015 ”Udvalget vedrørende den danske terrorbekæmpelse”, der som en del af kommissoriet bl.a. skal vurdere ”de retssikkerhedsmæssige aspekter af elementerne i den danske indsats”.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Ændringen byggede på Straffelovrådets bet 2006 1474 om det strafferetlige værn mod terrorisme og indebar ny (#1) § 114, stk. 1, nr. 8, § 114 a og B ophæves. Nye meget udvidet § 114 a, (#2) § 114 b, (#3) § 114 c, (#4) § 114 d, (#5) § 114 e. (#6) Nyaffattelse af § 183 a og (#7) ny § 192 b, der indeholder 4 nye stk., ligesom der skete konsekvensrettelser i §§ 114 f-g. I kraft 2006-06-10. Ændringerne er omtalt af Jørn Vestergaard i Tfk 2006 2 og Tfk 2006 246.

<sup>18</sup> Se nærmere Jørn Vestergaard *ibid.*

<sup>19</sup> U.2009.1453H og Østre Landsrets dom af 6. februar 2008.

<sup>20</sup> Kommissoriet kan læses her

[http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Ministeriet/Raad/Kommissorium\\_udvalg\\_terror.pdf](http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Ministeriet/Raad/Kommissorium_udvalg_terror.pdf)

### 3.2. Seksualforbrydelser

Straffelovens kapitel 24 om forbrydelser mod kønssædeligheden (seksualforbrydelser) indeholder en række forskellige bestemmelser, som har til formål dels at beskytte mænd og kvinders adgang til selv at bestemme, hvem de vil stå i seksuelt forhold til, dels at beskytte børn og unge og visse særligt udsatte personer mod seksuelle overgreb. Straffelovens kapitel 24 indeholder bl.a. bestemmelser om voldtægt, om samleje ved anden ulovlig tvang og om samleje med personer under 15 år. Desuden indeholder straffeloven kapitel 24 bestemmelser om blufærdighedskrænkelser og børnepornografi.<sup>21</sup>

Justitias optælling viser, at kriminaliseringen af seksualforbrydelser udgør et af de områder, som har resulteret i flest udvidelser og nye kriminaliseringer i perioden 2000-2015. Næsten en 1/3 (Ca. 29 %) af udvidelserne og 13 % af de nye kriminaliserede forhold i straffeloven i perioden 2000-2015 vedrører seksualforbrydelser.<sup>22</sup>

I L 2013 633 blev der indført et helt nyt regime med en række udvidelser af anvendelsesområdet for seksualforbrydelser. Ifølge Justitias optælling indebar ændringen 9 udvidelser af allerede eksisterende bestemmelsers gerningsindhold samt 1 lempelse af en allerede eksisterende bestemmelses gerningsindhold.<sup>23</sup> L 2009 319 udvidede straffelovens § 235, stk. 2, om besiddelse af børnepornografi til også at omfatte tilfælde, hvor en person skaffer sig adgang til børnepornografi uden at betale vederlag herfor og uden, at materialet lagres (downloades mv.). Derudover blev straffelovens § 235 a indsat om den, der rekrutterer eller medvirker til eller udnytter, at personer under 18 år deltager i pornografiske forestillinger, og om den, der som tilskuer overværer sådanne forestillinger. Der skete desuden en række andre kriminaliseringer af seksualforbrydelser i 2000-2015.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Bestemmelserne omfatter både samleje og anden kønslig omgængelse end samleje.

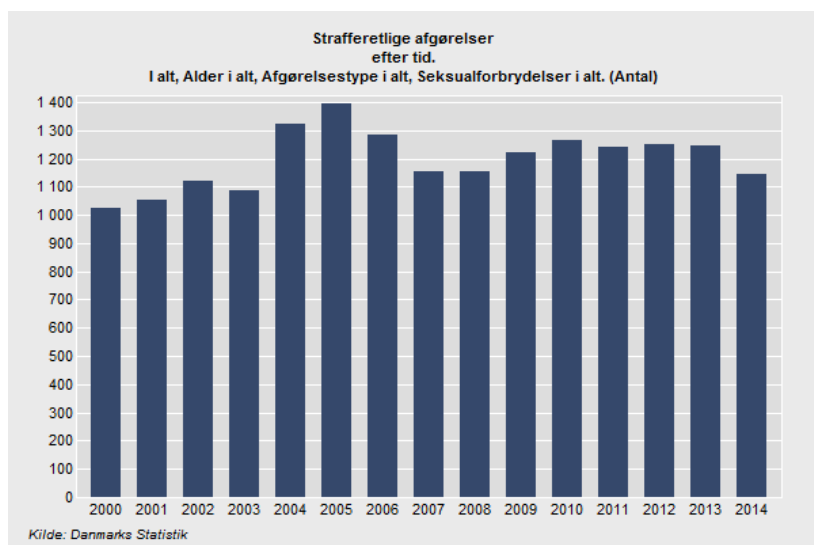
<sup>22</sup> Se graferne ovenfor.

<sup>23</sup> Se bilag 1 - Optælling

<sup>24</sup> L 2006 540: FT 2005-06: 5937, 7785, 8146; A 6483; B 1580 (lovforslag 200) (#1) omformulerede § 7, stk. 3, og § 10, stk. 2, med henblik på at udvide dansk straffemyndighed over for handlinger foretaget på en fremmed stats territorium af personer med dansk indfødsret eller bopæl til også at omfatte nærmere angivne overtrædelser af strfl's bestemmelser om beskyttelse af personer under 18 år mod seksuel udnyttelse. Ændringen indebar 1 udvidelse.

L 2000 441: FT 1999-2000: 7423, 8474, 8756; A 7784 (lovforslag 281) indsatte (#1) § 230 om straf for anvendelse af børn og unge under 18 år som »pornomodeller«. Ændringen indebar kriminaliseringen af ét nyt forhold. 2003 228 medførte, at Straffelovens § 223 a blev ændret, således at den, der som kunde mod betaling eller løfte om betaling har samleje med en person under 18 år, straffes. Før var det et krav, at personen under 18 år helt eller delvist ernærede sig ved prostitution.

Tal fra Danmarks Statistik viser, at der er sket en lille stigning i antallet af strafferetlige afgørelser, inklusiv domme, som vedrører seksualforbrydelser (se figur 5).<sup>25</sup> Omvendt er der sket et lille fald i antallet af anmeldte og sigtelser vedrørende seksualforbrydelser i 2000-2014.<sup>26</sup>



Figur 5

### 3.3. Økonomisk Kriminalitet

Ifølge Justitias optælling udgør kriminalisering af økonomisk kriminalitet også et af de områder, som har resulteret i flest udvidelser og nye kriminaliseringer i perioden 2000-2015. Over 1/4 (ca. 27 %) af de nye kriminaliserede forhold og ca. 22 % af udvidelserne i straffeloven i perioden 2000-2015 vedrører økonomisk kriminalitet. Økonomisk kriminalitet bliver generelt defineret som systematiske og organiserede forbrydelser, der har stor økonomisk gevinst som motiv, og begås af

---

Med ændringen bliver det strafbare område udvidet, således at bestemmelsen også vil omfatte situationer, hvor personen under 18 år ikke kan siges at ernære sig ved prostitution. Det strafbare gerningsindehold i strl § 235 blev også udvidet, idet det strafbare område udvides til at omfatte »utugtige fotografier, film, andre utugtige visuelle gengivelser eller lignende«. Herefter var også såkaldt fiktiv børnepornografi som f.eks. computergenerede billeder med børnepornografisk indhold omfattet af bestemmelsen

<sup>25</sup> Se grafen til højre.

<sup>26</sup> Se grafen via statistikbanken via følgende link: <http://www.statistikbanken.dk/>

erhvervsvirksomheder eller personer.<sup>27</sup> I Justitias undersøgelse er økonomisk kriminalitet defineret bredt som en kriminalisering af en forbrydelse, som begås med økonomisk gevinst for øje.<sup>28</sup>

L 2000 228 indebar, at der ifølge Justitias optælling skete 6 udvidelser af det strafbare gerningsindhold. Der blev eksempelvis indsat en bestemmelse i § 289 a om EU-svig. I STRL § 122 og § 144 blev tilføjet, at ydelse og modtagelse af bestikkelse også omfatter udenlandske tjenestemænd og tjenestemænd i internationale organisationer, f.eks. EU og NATO.<sup>29</sup> L 2004 352 vedrører en af de mest mærkbare ændringer i kriminaliseringen af økonomisk kriminalitet. Loven indebar, at der skete en kriminalisering af 3 nye forhold. Disse vedrører elektronisk pengefalsk og videregivelse af identitets og betalingsoplysninger. Der er desuden sket en række andre kriminaliseringer med tilknytning til økonomisk kriminalitet.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> [http://www.denstoredanske.dk/Samfund, jura og politik/Jura/Kriminalret, speciel/%C3%B8konomisk kriminalitet](http://www.denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Jura/Kriminalret,_speciel/%C3%B8konomisk_kriminalitet)

<sup>28</sup> Økonomisk kriminalitet omfatter fx it-kriminalitet, regnskabs- og bogføringsforbrydelser, arbejdsmiljøforbrydelser, skyldnersvig, utilbørlig markedsføring, skatte- og afgiftsunddragelser, toldkriminalitet, valutakriminalitet, børns- og bankkriminalitet, miljøforbrydelser og hvidvaskning af penge. Man arbejder normalt ikke med denne kategori, og derfor er der ikke samlet statistik om økonomisk kriminalitet i Danmark Statistik bank.

<sup>29</sup> Ved en ændring af (# 5) § 284 blev også hæleri med hensyn til disse forbrydelser gjort strafbar. (#6) § 299, nr. 2, om returkommission (bestikkelse i den private sektor) blev omformuleret, således at det strafbare område blev udvidet til også at omfatte andre fordele end formuefordele, samtidig med at strafmaksimum for overtrædelse af (#7) § 299 blev forhøjet til fængsel i 1 år og 6 måneder. Der indsattes i et nyt kapitel 30 en bestemmelse i lovens § 306 om strafansvar for juridiske personer for overtrædelse af § 122, § 289 a eller § 299, nr. 2, 2. led, eller for overtrædelse af § 284, jf. § 122, § 144 eller § 289 a, når formålet med overtrædelsen er at skaffe den juridiske person del i vindingen.

<sup>30</sup> L 2001 465: FT 2000-01: 6443. 8674, 9050; A 5690 (lovforslag 194) (#1) udvidede kriminaliseringen af hæleri til at omfatte hæleri med hensyn til udbytte for alle strafbare lovovertrædelser. Dette skete ved at indsætte en ny bestemmelse herom i § 290, samtidig med at de hidtidige mere begrænsede hæleribestemmelser i §§ 191a og 284 blev ophævet. Lovændringen byggede på bet 1999 1371. Ikrafttræden 2001-07-01. L 2005 553: FT 2004-05 (2. samling): 1527, 4092, 4449; A 5245; B 676 (lovforslag 127) (#1) indsatte i forbindelse med gennemførelsen af den nye voldgiftslov § 304 a om aktiv og passiv bestikkelse af voldgiftsdommere mv. til gennemførelse af en tillægsprotokol til Europarådets korruptionskonvention. Ændringen indebar, at et nyt forhold blev kriminaliseret. L 2005 366: FT 2004-05 (2. samling): 300, 2623, 3176; A 360, 424; B (lovforslag 11) nyaffatter § 289 om særligt grove overtrædelser af skatte-, afgifts-, told- og tilskudslovgivningen og (#1) § 289a, således at ikke kun svig med EU-midler, men også svig med nationale støtte- eller tilskudsordninger mv. omfattes, § 296

### 3.4. Andet

Justitias undersøgelse indikerer, at den stigende internationalisering har haft en betydning for kriminaliseringen. Eksempelvis vedrører terrorlovgivning implementeringen af en række internationale retskilder, herunder EU direktiver og FN Sikkerhedsrådsresolutioner.<sup>31</sup>

Derudover har en række ændringer en tilknytning til den stigende digitalisering i samfundet. L 2004 352 udgør et eksempel herpå, idet loven indebærer en kriminalisering af elektronisk pengefalsk samt videregivelse af identitets- og betalingsoplysninger. Disse forbrydelser har alle en tilknytning til et digitalt medie.

## 4. Konklusion

Nærværende analyse viser, at der i perioden 2000-2015 er blevet vedtaget 74 ændringslove af straffeloven, der samlet har indført 15 nye strafbare forhold, 45 udvidelser af det eksisterende materielle gerningsindhold, 3 ophævelser af strafbare forhold, samt 2 lempelser af det materielle gerningsindhold. Samlet set kan det derfor konstateres, at tendensen de seneste 15 år tydeligt har peget i retning af en udvidelse af eksisterende strafbare forhold samt i mindre omfang kriminalisering af nye forhold, mens der har været ganske få ophævelser af strafbare forhold og endnu færre lempelser. Terrorbekæmpelse, økonomisk kriminalitet og seksualforbrydelser er de emner, der har givet anledning til flest udvidelser og nykriminaliseringer. En række af disse områder, herunder særligt terrorområdet, har medført retssikkerhedsmæssige forringelser. Analysens resultater er tiltænkt som et bidrag til en mere grundlæggende debat om, hvorvidt straffeloven bør revideres og moderniseres, herunder i forhold til at sikre respekt for retssikkerhed. Det er dog et spørgsmål, hvis svar kræver en mere omfattende kvantitativ og kvalitativ undersøgelse.

---

<sup>31</sup> Eksempelvis vedrørte terrorpakke I: Implementeringen af FN-konventionen af 9. december 1999 til bekæmpelse af finansiering af terrorisme (FN s terrorfinansieringskonvention), FN s Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) og EU Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme af 19. september 2001 (KOM (2001)).