

# **Fremmedkrigere i et juridisk perspektiv**

## **Kan rekrutteringen af danskere til Islamisk Stat stoppes med respekt for menneskerettigheder og andre internationale forpligtelser?**

En analyse af lovgivningsmæssige tiltag og udfordringer som følge af fremmedkriegeres deltagelse i konflikten i Syrien og Irak

Christian Brown Prener

Februar 2015

## **Abstract**

The unprecedented influx of foreign fighters joining and participating in the occurring armed conflict in Syria and Iraq has repeatedly been described as one of the biggest terrorist threats to Western states since the terrorist attacks that took place on 11 September 2001. Islamic State serves as the main source of recruitment for Western foreign fighters, which has led international and national legislators to act in response. Several legislative measures have been initiated against the threat arising from the increase of active foreign fighters and the general popularity of the phenomenon.

In light of this issue, this thesis seeks to analyse, whether national legal measures are able to stop the recruitment of foreign fighters without endangering human rights and international obligations?

In a legal dogmatic analysis of the legal implications related to the Danish legislation, the thesis examines the Danish legislative proposal for provision L99 and its compliance with the right of free movement embedded in The European Human Rights Convention and ratified as governing law by Denmark.

Furthermore, the increase of foreign fighters has giving rise to the question of criminalizing unofficial participation in armed conflicts in general. In order to establish an overview of the challenges relating to the issue of this criminalization, the examination will clarify the current legal state of foreign fighters under national and international law. The necessity of criminalizing the pure act of direct participation in armed conflicts will be examined based on existing law related to foreign fighters.

Based on the Norwegian government's proposed penal provision regulating foreign fighters in armed conflicts, the analysis will evaluate the advantages of these punitive measures as well as the compliance with international obligations under International Humanitarian Law, United Nations Security Council Resolution 2178 and the European Human Rights Convention.

After clarifying the current legal state of foreign fighters under international and national law, the compliance with international obligations and the advantages of the different approaches taken in Danish and Norwegian legislation, the analysis enables conclusions related the general legal implications of the phenomenon facing not only Danish legislators but the majority of European nations.

<b>1. Introduktion</b>	<b>5</b>
1.1 Baggrund	5
1.2 Problemstilling	10
1.3 Fokus og afgrænsning	11
1.4 Metode og retskilder	12
1.5 Terminologi	13
<b>2. Pas-inddragelse og meddelelse om udrejseforbud</b>	<b>17</b>
2.1 Indledning	17
2.2 Indgreb i bevægelsesfriheden	18
2.3 Legalitetskrav	19
2.3.1 Ikke-anerkendelsesværdige aktiviteter i konfliktområder	19
2.4. Proportionalitet	25
2.5 Effektive retsmidler	29
2.6 Overensstemmelse med FN Sikkerhedsråds Resolution 2178 “Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts”	31
2.7 Retsgaranti - solnedgangs-klausul	34
2.7.1 Rationaler bag solnedgangsklausuler	36
2.7.2 Bør Lovforslag L99 suppleres med en solnedgangs-klausul?	37
2.8 Konklusion om lovforslag L99	40
<b>3. Strafferetlig kriminalisering</b>	<b>43</b>
3.2 Fremmedkriegers retsstilling efter den humanitære folkeret	43
3.4 Fremmedkriegers retsstilling efter dansk ret	48
3.4.1 Terrorloven - Straffelovens §§ 114 - 114h	49
3.4.2 Landssviger-bestemmelsen	51
3.4.3 Den militære straffelov	54
3.5 Afsluttende bemærkninger om gældende ret	57
<b>4. Ny-kriminalisering af deltagelse i væbnet konflikt</b>	<b>59</b>
4.1 Lovkrav til ny-kriminalisering	60
4.2 Norsk lovforslag: “Forslag om kriminalisering af visse handlinger knyttet til væbnet konflikt (fremmedkrieger)“	61
4.3 Afgrænsning af anvendelsesområde	62

4.3.1 Afgrænsning over for ikke-international væbnet konflikt (NIAC)	63
4.3.2 Afgrænsning over for ikke-statslige styrker	64
4.4 'Aktiv' og 'direkte' deltagelse	66
4.5 Effektivisering af strafforfølgelse	68
4.6 Præventionseffekt	68
4.7 Konklusion om behov for særskilt kriminalisering	69
<b>5. Sammenfattende konklusion</b>	<b>71</b>
<b>6. Perspektivering</b>	<b>74</b>
<b>7. Litteraturliste</b>	<b>76</b>
<b>8. Bilag</b>	<b>80</b>

# 1. Introduktion

Denne afhandling adresserer den aktuelle retstilstand og de nationale udfordringer i relation til såkaldte 'fremmedkrigere'. Med fremmedkrigere forstås der ikke-statslige personer, som involverer sig i væbnet konflikt uden for deres eget land. Rekruttering af fremmedkrigere til den aktuelle konflikt i Syrien og Irak er gentagne gange blevet udpeget som Vestens største terrortrussel siden terrorangrebene den 11. september 2001<sup>1</sup> og har således givet anledning til en række juridiske komplikationer, hvilket tjener som grundlag for afhandlingens overordnede problemstilling.

## 1.1 Baggrund

Fremmedkrigere er ikke et nyt fænomen. Flere historiske begivenheder vidner om privatpersoners tilknytning til oprørsgrupper med religiøse, ideologiske eller politiske formål. Eksempelvis udrejste et betydeligt antal danskere til den spanske borgerkrig i 1930'erne for at kæmpe med de internationale brigader. Senere op gennem 80'erne, som følge af den sovjetiske invasion i Afghanistan i 1979, rejste udlændinge uden direkte tilhørsforhold til Afghanistan til konflikten, hvor disse senere skulle blive en del af Taliban og Al-Qaeda-netværket. Konflikten i Bosnien og oprørene i Chechnya og Dagestan<sup>2</sup> i løbet af 90'erne er ligeledes eksempler på konflikter, som har tiltrukket fremmedkrigere. Det er dog særligt i forlængelse af terrorangrebene mod USA den 11. september 2001, at fænomenets udbredelse har vundet reelt indpas i international sikkerhedspolitik.

Aktualiseret af det arabiske forår og senest såkaldte Islamisk Stats (IS) oprør i Syrien og Irak er et betydeligt antal fremmedkrigere udrejst for at kæmpe mod det syriske regime eller for udbredelsen af IS i Levanten. IS vurderes at være den største modtager af fremmedkrigere<sup>3</sup>, men også andre organisationer, herunder AL-Nusra Front (ANF) og et fåtal andre tiltrækker fremmedkrigere. Det estimeres, at op mod 13.000<sup>4</sup> personer fra over 81 lande er udrejst fra

---

<sup>1</sup> S. Kraehenmann, *Foreign Fighters Under International Law* (2014), s. 3.

<sup>2</sup> D. Malet, *Foreign Fighters* (2013) særligt s. 53- 91.

<sup>3</sup> R. Barret, *Foreign Fighters in Syria* (2014), s. 17 (ISCR konkluderer at ca. 55 % tilhører Islamisk Stat og under 14% tilhører Jabba al-Nusra).

<sup>4</sup> R. Barret, *Foreign Fighters in Syria* (2014), s. 6 samt S. Kraehenmann, *Foreign Fighters Under International Law* (2014), s. 9, note 47.

deres hjemland for at deltage i konflikten<sup>5</sup>, hvoraf omtrent 3.000<sup>6</sup> estimeres at være fra Vesteuropa.

Den massive tilknytning til konflikten adskiller sig både i forhold til omfanget af udrejsende, men særligt den store andel af europæiske krigere adskiller den aktuelle konflikt fra tidligere eksempler, hvor hovedsagligt afrikanere og arabere har tilknyttet sig islamistiske og militante grupper.

Politiets efterretningstjeneste (PET) og det underliggende Center for Terroranalyse (CTA) har af flere omgange adresseret fremmedkrigere i forbindelse med den officielle terrortrusselvurdering, som beskrives som alvorlig.<sup>7</sup> Truslen synes konkret at udspringe af, at personer og grupper med en militant islamistisk overbevisning motiveres af en følelse af, at islam er under angreb fra Vesten, hvilket medfører, at de tilknytter sig oprørsgrupper med samme ideologi.<sup>8</sup> Kombinationen af, at de udrejsende udsættes for yderligere radikaliserings under deres ophold, og at de undergår kamp- og våbentræning, vurderes at medvirke til at forøge risiko for terrorangreb mod danske mål. Hjemvendende vurderes hertil at opnå særlig status i voldelige ekstremistiske miljøer i Danmark, hvilket både kan medvirke til at fremme den yderligere radikaliserings eller fastholde personer i miljøet og dertil bidrage til yderligere rekruttering til konflikten.

Terrorangrebet i København og Paris i starten af 2015 bekræfter i høj grad, at vestlige mål og værdier er yderst aktuelle terrormål i 2015. Det er dog i relation til denne fremstilling relevant at påpege, at attentatmændene i Paris ikke havde relation til Syrien eller IS forud for angrebet.<sup>9</sup> Det samme gør sig gældende for IS-sympatisøren, som i december 2014 foretog en gidseltagning i Sydney. Indflydelsen af disse hændelse kan ifølge PET således kun inddrages indirekte.<sup>10</sup> Baggrunden til den formodede gerningsmand bag angrebet i København er i skrivende stund ikke klarlagt, men der synes ikke at være nogen indikationer på en relation til konflikten i Syrien og Irak.

---

<sup>5</sup> R. Barret, *Foreign Fighters in Syria* (2014), s. 17.

<sup>6</sup> R. Barret, *Foreign Fighters in Syria* (2014), s. 6.

<sup>7</sup> PET: Trusselvurdering af 12.12.2014.

<sup>8</sup> PET: Trusselvurdering af 12.12.2014.

<sup>9</sup> For mere om adskillelsen mellem Charlie Hebdo attentat og Syriens-krigere henvises der til DIIS-kommentar herom: <http://www.diis.dk/en/node/4689>.

<sup>10</sup> PET: "Udtalelse efter Belgien".

Mindst 110 personer fra Danmark vurderes at være udrejst til konflikten i Syrien og i Irak, og flere udrejser jævnligt og tilslutter sig overvejende til IS.<sup>11</sup> Danmark er således blandt de to vestlige lande med proportionalt flest udrejsende fremmedkrigere,<sup>12</sup> og PET fastslår, at omtrent 20 personer er udrejst i 2014, og at 110 personer totalt er udrejst siden 2012. Omtrent halvdelen af disse vurderes at være hjemvendt til Danmark.

Til trods for at det vurderes, at der i dag er personer i det danske ekstremistiske miljø med islamistisk ideologi, som har intentioner om terrorhandlinger i Danmark, er der hidtil ingen hjemvendte fremmedkrigere, som er tiltalt for forbrydelser under straffeloven i forbindelse med deres ophold i konfliktområdet. Muligheden for at strafforfølge fremmedkrigere vurderes at være svækket af Politiets begrænsede muligheder for at indsamle det fornødne bevismateriale krævet for at rejse tiltale.<sup>13</sup>

Danmarks situation synes yderligere påvirket af Muhammed-tegningerne samt Danmarks aktive udenrigs- og sikkerhedspolitik, som senest kom til udtryk i det danske engagement i den internationale koalition i Irak. Planlægningen af et terrorangreb mod danske mål vurderes at kunne styres af fremmedkrigere, som enten befinder sig i Danmark eller i andet europæisk land.<sup>14</sup>

Overgangen fra fremmedkriger til terrorist er langt fra sikker, og det er vigtigt for den juridiske vurdering at holde øje, at det ikke alle hjemvendende fremmedkrigere, som udgør en konkret fare for den danske stat. Hidtil vidnes der kun om ét terrorangreb udført af en hjemvendt vestlig fremmedkriger. Angrebet fandt sted i Belgien i maj 2014, hvor en fransk statsborger, der formodes at have kæmpet for IS året forinden,<sup>15</sup> dræbte tre personer ved et jødisk museum i Belgien.<sup>16</sup> Trods det lave antal succesfulde terroraktioner udført af fremmedkrigere er der set flere eksempler på hjemvendende fremmedkrigeres tilbøjelighed til at indgå i terrorplanlægning, senest i den belgiske by Verviers, hvor en anti-terroraktion ledte til anholdelsen af flere hjemvendte krigere, som mistænkte for terrorplanlægning.<sup>17</sup> Foruden

---

<sup>11</sup> PET: Trusselsvurdering af 12.12.2014.

<sup>12</sup> PET: Trusselsvurdering af 12.12.2014.

<sup>13</sup> PET: Danske islamistiske miljøer med betydning for terrortruslen mod Danmark.

<sup>14</sup> PET: Udviklingen i terrortruslen fra personer udrejst fra Danmark til Syrien.

<sup>15</sup> PET: Trusselsvurdering af 26. juni 2014.

<sup>16</sup> BBC NEWS: Brussels Jewish Museum killings: Suspect 'admitted attack' (1. juni 2014).

<sup>17</sup> To formodede fremmedkrigere med tidligere ophold i Syrien blev arresteret for planlægning af attentat, jf. DR Nyheder: Politi: To dræbte planlagde et stort terrorangreb (15. januar 2015).

den forøgede risiko for terrorangreb mod vestlige mål, skønnes den massive tilstrømning af ressourcer til IS ligeledes at medvirke til den hastige udvikling af IS' fremgang i Syrien i løbet af 2013 og 2014.<sup>18</sup>

FN's Sikkerhedsråd har officielt adresseret den øgede rekruttering af fremmedkrigere til konflikten i Syrien og Irak i to resolutioner fra henholdsvis august og september 2014.<sup>19</sup> Resolution 2178 fra september indeholder en række bindende og ikke bindende pålæg til medlemslandene, som skal medvirke til styrkelsen af indsatsen mod fremmedkrigere på nationalt og internationalt plan. Den 15. september gik 26 lande, deriblandt Danmark og tre internationale organisationer, sammen om en erklæring, som indrammer et fælles mål om at hjælpe den irakiske regering med at nedkæmpe og udrydde Islamisk Stat (IS) i Irak.<sup>20</sup>

Den danske regering fremlagde den 24. september 2014 en handlingsplan med tolv tiltag, der alle skal medvirke til at styrke regeringens indsats mod radikaliserende og ekstremisme samt rekruttering til væbnede konflikter. Handlingsplanen består i høj grad af tiltag af afradikaliserende art, som skal styrke forebyggelsesindsatsen over for de personer, som er i risiko for at blive en del af ekstremistiske miljøer. Ifølge handlingsplanen vil disse modvirke til skabelsen af anti-demokratiske motiver og tilbyde socialt marginaliserede borgere en vej tilbage til samfundet.<sup>21</sup>

Foruden tiltag af forebyggende art indeholdt handlingsplanen et løfte om et forestående lovforslag, som skulle begrænse den yderligere rekruttering ved blandt andet at pålægge mistænkte udrejseforbud og inddrage deres pas. Som opfølgning fremlagde regeringen den 6. november 2014 et udkast til et lovforslag om ændring af pasloven, udlændingeloven og retsplejeloven (Lovudkastet).<sup>22</sup> Udkastet gennemgik en mindre revision og blev således fremsat som lovforslag L99 den 19. december 2014 (Lovforslaget). Lovforslaget skal ifølge bemærkningerne dertil ses som et forsøg på at forebygge yderligere radikaliserende og udrejse af danske fremmedkrigere.

Der sigtes efter at forhindre udrejse til visse konfliktområder, ved at give politiet beføjelse til at inddrage statsborgeres pas eller udlændinges opholdstilladelse samt beføjelse til at meddele udvalgte personer udrejseforbud. Parallelt med behandlingen af lovforslaget har regeringen

---

<sup>18</sup> S. Birke, *How Al-Qaeda Changed the Syrian War* (2013), s. 16.

<sup>19</sup> UNSC Res. 2170 af 15. august 2014 og UNSC Res. 2178 af 24. september 2014.

<sup>20</sup> Reuters, *Washington wins diplomatic support for campaign in Iraq; Syria trickier* (15.9.2014) ..

<sup>21</sup> Justitsministeriet, *Handlingsplan om Forebyggelse af radikaliserende og ekstremisme*, s. 6.

<sup>22</sup> Udkast til lovforslag L99.



anmodet Straffelovsrådet om at vurdere tilstrækkeligheden af straffeloven samt behovet for selvstændig kriminalisering af deltagelse i væbnet konflikt.

I Norge har regeringen haft et lovforslag om strafferetlig kriminalisering af deltagelse i væbnet konflikt i høring.<sup>23</sup> Lovforslaget adskiller sig bemærkelsesværdigt fra det danske initiativ, der i første omgang netop ikke sigter efter at kriminalisere selve deltagelsen, men derimod ved at foretage et præventivt indgreb i muligheden for udrejse, såfremt der foreligger mistanke om hensigt om at udrejse til deltagelse i væbnet konflikt.

---

<sup>23</sup> Norsk høringsnotat af 04.07.2014.

## 1.2 Problemstilling

Denne afhandling undersøger, hvilken lovgivning der med respekt for Danmarks internationale forpligtelser kan begrænse danske statsborgeres deltagelse i konflikten i Syrien og Irak.

Det underliggende spørgsmål er således, hvordan lovgivningsmagten i Danmark skal nedbringe terrortruslen skabt af fremmedkrigere som udrejser til Syrien og Irak.

Indledningsvist ses der nærmere på regeringens fremsatte lovforslag L99 foreslående ændring af pasloven, som analyseres i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Den juridiske problemstilling åbner ligeledes op for en vurdering af, om der bør ske en strafferetlig ny-kriminalisering af deltagelse i væbnet konflikt. Afhandlingens anden del vil derfor belyse nødvendigheden af at kriminalisere ikke-statslig deltagelse i væbnet konflikter i udlandet.<sup>24</sup>

Spørgsmålet om ny-kriminalisering fordrer en gennemgang af de eksisterende nationale og internationale bestemmelser, som findes relevante i relation til strafforfølgelse af fremmedkrigere. Baseret på eksisterende bestemmelser og lovkrav til en sådan ny-kriminalisering vil muligheden og behovet for et strafferetlig tiltag vurderes nærmere. I den forbindelse vil den norske regeringens lovforslag<sup>25</sup> om særskilt kriminalisering af deltagelse i fremmede konflikter inddrages komparativt i et forsøg på at belyse, hvilke juridiske komplikationer som lovforslaget giver anledning til. Afslutningsvist søges der at konkludere på begge analyser og vurdere de fordele og ulemper i et menneskeretligt og retssikkerhedsmæssigt perspektiv.

Følgende fremgangsmåde lægges således til grund for afhandlingens hovedspørgsmål;

1) **En analyse af regeringens lovforslag<sup>26</sup> om ændring af pasloven** og dennes overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

2) **En analyse af strafferetlig kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet.** Til brug for analysen vil fremmedkrigere både folkeretlige og nationale retsstillinger fastlægges, således at de relevante lovkrav og folkeretlige begrænsninger er fremhævede. Til analysen vil den norske regeringens lovforslag om strafferetlig ny-kriminalisering af deltagelse i

---

<sup>24</sup> Dette er i høj grad det samme spørgsmål som regeringen har anmodet Straffelovrådet om at tage stilling. Hvilket der forventes at aflægges svar på i løbet af sommeren 2015.

<sup>25</sup> Norges lovforslag om en strafferetlig ny-kriminalisering af ikke-statslig deltagelse i væbnede konflikter adskiller sig fra andre europæiske tiltag, som alle er af civilretlig art, ligesom det danske. Det norske lovforslag giver således anledning til en konkretisering af denne type tiltag i mod fremmedkrigere.

<sup>26</sup> Lovforslag L99, se bilag 1.

væbnet konflikt inddrages komparativt. Det ønskes, at analysen bidrager til vurderingen af behovet for en dansk ny-kriminalisering og vil give anledning en række lex-ferenda betragtninger om de danske myndigheders udfordringer i relation til kriminalisering af fremmedkrigere.<sup>27</sup>

### 1.3 Fokus og afgrænsning

Præmissen for at beskæftige sig juridisk med fremmedkriger-fænomenet og den dertil tæt tilknyttede problemstilling omhandler i høj grad spørgsmålet om, hvor stor faren for et terrorangreb udført af fremmedkrigere er. Trusselsvurderingen synes i dag at være præget af bred enighed blandt vestlige efterretningstjenester og sikkerhedspolitiske organer, og det lægges derfor til grund, at fremmedkrigere udgør en alvorlig terrortrussel for flere europæiske lande, herunder Danmark. Den konstaterede terrortrussel fordrer således to centrale spørgsmål, nemlig;

- 1) Hvordan kan radikaliserings og ekstremisme forebygges?
- 2) Hvilke juridiske/lovgivningsmæssige foranstaltninger kan medvirke til at begrænse fænomenet?

Denne afhandling beskæftiger sig udelukkende med sidstnævnte og går således ikke dybere ind i vurderingen af forebyggende og afradikaliserende tiltag, såsom dem præsenteret i regeringens handlingsplan punkt 1-5, 7-12.

Fokus vil således være på overensstemmelsen mellem de af Danmark ratificerede menneskerettigheder og regeringens forslag om udvidede beføjelser hjemlet i pasloven samt behovet for strafferetlig ny-kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet.

Yderligere bemærkes det, at lovforslag L99 både omhandler forslag til ændring af pasloven, udlændingeloven og retsplejeloven. Denne afhandling vil fokusere udelukkende på lovændringen af pasloven og dermed retsområdet for danske statsborgere og ikke udlændinge, da den rettmæssige forskel herimellem fordrer to forskellige analyser, hvilket rammerne for denne fremstilling ikke giver anledning til.

Spørgsmål i relation til definitionen af terror herunder overlappet mellem nationale og internationale juridiske regimer vil ligeledes heller behandles nærmere.

Grundet Folketingets aktuelle behandling af forslaget<sup>28</sup> har det været nødvendigt at afgrænse afhandlingen over for samrådsspørgsmål og svar fremsat efter den 1. februar 2015.

---

<sup>27</sup> I høj grad samme spørgsmål som Straffelovsrådet er blevet anmodet om at udrede.

<sup>28</sup> Folketinget har anden og tredje behandling af lovforslag L99 i februar måned og loven træder således i kraft 1. marts 2015.

## 1.4 Metode og retskilder

Afhandlingen er foruden indledningsvise kommentarer opdelt i tre hovedafsnit. Først behandles lovforslag L99 og dets overensstemmelse med EMRK. Dernæst undergår fremmedkriegeres internationale og nationale retsstilling en retsdogmatisk analyse i et forsøg på at klarlægge den aktuelle retsstilling, hvilket afslutningsvis giver anledning til at se nærmere på muligheden for strafferetlig ny-kriminalisering.

Der ønskes med analysens første del om lovforslag L99 en retsdogmatisk analyse af forslaget overensstemmelse med EMRK og de deri gældende rettigheder, som alle er ratificeret og inkorporeret i dansk ret. Menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige betænkeligheder vil fremhæves og tages i betragtning i den overordnede vurdering af lovforslagets proportionalitet og nødvendighed.

Til afklaringen af den nuværende retsstilling (*de lege lata*) for fremmedkrieger gennemgås relevant strafferet, som synes aktuel i forhold til strafforfølgelsen af danskere, som formodes at have begået forbrydelser under deres ophold. Afsnittet søger ligeledes at give et indblik i den politiske proces og debat, der den seneste tid og stadig præger retsudviklingen og mere konkret den politiske behandling af lovforslaget.

For at afklare *de lege lata* for fremmedkrieger, findes det nødvendigt at inddrage den folkerettens regler herom, som hovedsagligt udspringer af Geneve-konventionerne og den humanitære folkeret<sup>29</sup> om væbnede konflikter. FN's Sikkerhedsråds relevante resolutioner om 'Foreign Terrorist Fighters' og terrorisme<sup>30</sup> samt EU's rammeaftale om bekæmpelse af terror<sup>31</sup> vil ligeledes inddrages til belysning af retstilstanden.

Analysen af det norske lovforslag om kriminalisering af deltagelse i væbnet konflikt har til hensigt at konkretisere forskellighederne ved lovindgreb af henholdsvis administrativ og direkte kriminaliserende art. Analysen vil således bidrage til forståelsen af det samme spørgsmål, som forventes afklaret af Straffelovsrådet i løbet af sommeren 2015.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Genevekonventionerne samt tillægsprotokoller er alle ratificeret og inkorporeret i dansk ret, <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=70611>.

<sup>30</sup> FN Sikkerhedsråds Resolution 2170 samt 2178.

<sup>31</sup> Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism.

<sup>32</sup> Hvilket Justitsminister Mette Frederiksen giver udtryk for i 1. behandlingen af lovforslag L99. <http://www.ft.dk/samling/20141/beslutningsforslag/b50/beh1/forhandling.htm?startItem=-1#alleindlaeg>.

Foruden at klarlægge overensstemmelsen med internationale forpligtelser ønskes der med afhandlingen at foretage relevante *lex-ferenda* betragtninger om retstilstanden for fremmedkrigere ud fra et retssikkerhedsmæssigt og menneskeretligt synspunkt.

De grundlæggende retskilder, som vil lægges til grund for analysen af Lovforslag L99, er selve lovforslaget som fremsat og forarbejderne dertil samt EMRK og relevant EMD domspraksis. Til afhandlingens anden del udgør de primære retskilder den danske straffelov, den militære straffelov, FN's Sikkerhedsrådsresolutioner, Geneve-konventionerne, EMRK, EMD domspraksis samt det norske lovforslag om forbud mod deltagelse i væbnet konflikt og høringsnotat og -svar. Relevant juridisk samtidslitteratur om fremmedkrigere, terrorisme og menneskerettigheder inddrages også løbende som retskilder.<sup>33</sup>

## 1.5 Terminologi

I et forsøg på at sikre en homogen forståelse af afhandlingen findes en afklaring af retsområdets forskellige termer nødvendig. Grundet fremmedkriger-fænomenets nylige udbredelse fluktuerer forståelsen af de forskellige begreber stadig, hvilket ligeledes indskærper behovet for at afklare, hvordan de relevante begreber skal forstås i denne afhandling.

### 1.5.1 Fremmedkrigere som begreb

Fænomenet, som på engelsk omtales *foreign fighters*, er i dansk tale blevet omtalt under flere forskellige navne, hvoraf nogle kan være misvisende.<sup>34</sup> Mest populært synes omtalen af personer som udrejser fra Danmark til Syrien eller Irak som 'syriens-krigere'.

Der findes ingen juridisk definition af *foreign fighters*, og begrebet syriens-krigere synes misvisende under henvisning til at konflikten og fænomenet ikke er begrænset til Syrien. Igennem denne afhandling vil begrebet "fremmedkrigere" således anvendes som en direkte oversættelse af det engelske udtryk "foreign fighters". Internationalt er brugen af *foreign fighter*-begrebet dog også inkonsekvent, og der findes da heller ikke nogen definition heraf i hverken samfundsfaglig eller folkeretlige/juridiske forstand.<sup>35</sup> Det findes således nødvendigt at klarlægge, hvad der forstås som fremmedkrigere i følgende afhandling.

I anskuelsen af fremmedkrigere er det i første omgang centralt at adskille dem fra terrorister. Sammenkoblingen mellem fremmedkrigere og terrorister ses i flere sammenhænge og synes at være uhensigtsmæssig, da fremmedkrigere som udgangspunkt ikke er terrorister, men

---

<sup>33</sup> Se litteraturliste for udtømmende liste og henvisninger.

<sup>34</sup> Såsom: *Syriens-farere, Syriens-krigere, Hellige-krigere, fremmed-jihadister*.

<sup>35</sup> Malet, *Foreign Fighters* (2013), s. 9.

nærmere oprørere med potentiale til at udføre terrorhandlinger. Sammenkoblingen kan måske forstås i et historisk perspektiv, da den 'første' generation af fremmedkrigere i nyere tid skabte fundamentet for Al-Qaeda og lignende grupperinger,<sup>36</sup> men sammenkoblingen må i dag betegnes som misvisende.

FN's Sikkerhedsråd anvender i resolution 2178 om fremmedkrigere begrebet "Foreign Terrorist Fighters". Sammenblanding af de to forskellige begreber, forekommer uhensigtsmæssig og misvisende, da begge mangler en international juridisk definition.<sup>37</sup>

Inden for den samfundsvidenskabelige litteratur er Foreign Fighter-begrebet af flere omgange forsøgt defineret. Thomas Hegghammer<sup>38</sup> bygger sin definition på en af David Malet<sup>39</sup>, hvilket synes at være den mest akkurate. Hegghammer fastslår således, at definitionen af en fremmedkriger er firdelt og bør opstilles som følgende:<sup>40</sup>

- 1) En person, som er tilknyttet til og operer inden for rammerne af et oprør,
- 2) ikke har statsborgerskab i konfliktens hjemstat eller anden afledt relation dertil
- 3) mangler association til en officiel militær organisation, og
- 4) er ikke betalt.

Disse fire kriterier sikrer som udgangspunkt en adskillelse af fremmedkrigere overfor andre grænseoverskridende og voldelige aktører. I forhold til kriterie (4) kan det overvejes, om kriteriet er ajour med den aktuelle situation i Irak og Syrien, hvor visse karakterer inden for IS vurderes at være aflønnede. I den sammenhæng er det centralt at fastslå, at kriteriet skal ses i lyset af dets formål om at differentiere fremmedkrigere fra lejesoldater<sup>41</sup>, som er betalt og følger det højeste bud, hvorimod fremmedkrigere ikke er motiverede af penge.

---

<sup>36</sup> Såsom Abu Savayf og Algerian Armed Islamic Group.

<sup>37</sup> For mere om kritik af sammenkoblingen henvises der til afhandlingens afsnit 2.6.

<sup>38</sup> T. Hegghammer, *The Rise of Muslim Foreign Fighters* (2011), s. 4.

<sup>39</sup> D. Malet, *Foreign Fighters* (2013), Appendix A.

<sup>40</sup> Egen oversættelse.

<sup>41</sup> I relation til lejesoldater kan det kort nævnes, at der i 1989 blev taget skridt i retningen af en FN-konvention om lejesoldater. Konventionen søgte at skabe et værn mod rekruttering, brug, finansiering og træning af lejesoldater ved at pålægge medlemslandene at blandt andet kriminalisere det at tjenestegøre som lejesoldat. Konventionens definition af en lejesoldat var dog ganske snæver og opnåede for så vidt aldrig international accept, og den blev heller ikke ratificeret i Danmark.

De afgørende forskelligheder, som præger fremmedkrigere præsenteres ligeledes af Sandra Kraehenmann<sup>42</sup>, som (a) ikke er statsligt sponserede individer, (b) individer som ikke opererer i deres eget land, der (c) individer som bruger oprørs taktiker til at opnå deres mål med et (d) principalt formål om at overkomme en suverænitet inden for et afgrænset område, og (e) deres motivation er ideologisk og ikke materiel.

I denne afhandling vil ovenfor nævnte kriterier lægges til grund for en overordnet definition af fremmedkrigere: **Individer, som udrejser fra deres hjemland eller opholdsland for at tilknytte sig til en ikke-statslig gruppering i en fremmed<sup>43</sup> væbnet konflikt, og som primært er motiveret af ideologi, religion eller anden ikke-materiel overbevisning.**

Nærværende afhandling vil dertil kun behandle den aktuelle form af fremmedkrigere, nemlig de såkaldte *jihadi*<sup>44</sup> eller *muhajandin*<sup>45</sup> fremmedkrigere, som påvirket af deres radikale sympati for en række islamistiske organisationer dermed føler sig forpligtede til at kæmpe for udvidelsen af et islamistisk kalifat eller anden lignende ideologi. Kriterie (2) sikrer adskillelsen af fremmedkrigere fra hjemvendende personer, der som følge af nationalistisk tilhør har en præeksisterende relation til konflikten. Kriterie (1) adskiller fremmedkrigere fra internationale terrorister, som specialiserer sig i vold uden for deres eget territorium mod civile.<sup>46</sup>

### 1.5.2 Radikalisering

Begreberne radikalisering og afradikalisering vil til trods for afhandlingens ennemæssige afgrænsning stadig frekventere igennem analysen. Det forekommer derfor også nødvendigt at kort redegøre herfor.

Der findes således inden for radikaliseringsforskningen ikke nogen uniform definition af radikalisering, men nærmere et utal af forskellige definitioner.<sup>47</sup> Det skyldes blandt andet, at fænomenet har rødder i alt fra psykologi og politologi til sociologi og kulturstudier. PET definerede dog i 2009 radikalisering som:

---

<sup>42</sup> S. Kraehenmann, *Foreign Fighters Under International Law* (2014), s. 16.

<sup>43</sup> Fremmed dækker i denne forbindelse over en konflikt, som er udenlandsk i forhold til den udrejsendes hjemstat samt er fremmed for vedkommende i den forstand at personen ikke har en konkret relation til landet som borger, jf. samme forståelse som i kriterie 2.

<sup>44</sup> Definition: [http://www.bbc.co.uk/religion/religions/islam/beliefs/jihad\\_1.shtml](http://www.bbc.co.uk/religion/religions/islam/beliefs/jihad_1.shtml)

<sup>45</sup> Definition: [http://www.denstoredanske.dk/Sprog,\\_religion\\_og\\_filosofi/Religion\\_og\\_mystik/Islam/muhajedin](http://www.denstoredanske.dk/Sprog,_religion_og_filosofi/Religion_og_mystik/Islam/muhajedin)

<sup>46</sup> T. Hegghammer og Colgan, *Islamic Foreign Fighters: Concept and Data*, (2011), s. 6.

<sup>47</sup> DIIS, *Onlineradikalisering* (2014).

[...] en proces, hvori en person i stigende grad accepterer anvendelse af udemokratiske og voldelige midler, herunder terror, i et forsøg på at opnå et bestemt politisk/ideologisk mål.<sup>48</sup>

I lyset af nærværende afhandling findes denne definition at give det fornødne billede af, hvad der skal forstås med radikaliserings.

### **1.5.3 Blowback**

*Blowback* eller den såkaldte *blowback-rate* er et udtryk for antallet af fremmedkrigere, som overgår til terrorister ved at udføre terrorhandlinger mod vestlige mål. Blowback-raten er afgørende for evalueringen af terrortruslen frembragt af fremmedkrigere, og begrebet vil igennem afhandlingen benyttes i relation til trusselsvurderingen og dens påvirkning af de lovgivningsmæssige tiltag.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> PET: Radikalisering og terror (2009).

<sup>49</sup> For mere om blowback: S. Kraehenmann, *Foreign Fighters Under International Law* (2014).



## 2. Pas-inddragelse og meddelelse om udrejseforbud

### 2.1 Indledning

Som opfølgning på regeringens handlingsplan publicerede regeringen i november 2014 et udkast til lovforslag om ændring af pasloven, udlændingeloven og retsplejeloven. Efter at have haft udkastet i høring fremsatte regeringen således i december lovforslag L99 herom. Lovforslaget, som umiddelbart træder i kraft pr. 1. marts 2015, sigter generelt efter at bidrage til forebyggelsen og bekæmpelsen af den yderligere rekruttering af fremmedkrigere. Den foreslåede lovændring af pasloven giver PET beføjelse til at inddrage statsborgeres pas samt at pålægge et strafbelagt udrejseforbud, såfremt der findes mistanke om at vedkommende har til hensigt at udrejse til en fremmed konflikt.

Lovændringer af den art gør typisk indgreb i menneskerettigheder ratificeret og inkorporeret i dansk ret. Et indgreb anses typisk som legitimeret, såfremt det varetager en række anerkendelsesværdige formål og desuden kan anses som proportionelt og nødvendigt.

I følgende vil der ved en retsdogmatisk analyse af forslaget om ændring af pasloven ses nærmere på overensstemmelsen med Danmarks menneskeretlige forpligtelser. Analysen giver anledning til en vurdering af rettighedsindgrebets nødvendighed samt relevante betænkeligheder som følge af udvidelsen af politiets beføjelser.

De for analysen relevante ændringsforslag er således følgende:<sup>50</sup>

1) Indsættelse af en ny bestemmelse i pasloven (§ 2, stk. 1 nr. 4), som giver politiet beføjelse til at nægte udstedelse af pas til en dansk statsborger eller inddrage et allerede udstedt pas, ”når der er grund til at antage, at den pågældende har til hensigt i udlandet at deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.” En beslutning om pas-inddragelse kan maksimalt fastsættes til 1 år, men beslutningen kan forlænges med indtil 1 år ad gangen.

2) En ændring af pasloven (ny § 2 b), som indebærer, at politiet får beføjelse til at meddele personer, hvis pas er inddraget i medfør af ovennævnte nye bestemmelse i paslovens § 2, stk. 1 nr. 4, et udrejseforbud. Overtrædelse er strafbart med op til 2 års fængsel. Der lægges i den forbindelse op til, at pas-inddragelse som udgangspunkt skal ledsages af en meddelelse om udrejseforbud, samt at politiets skønsvurdering skal kunne prøves ved domstolene. I bemærkningerne fastslås, at der ”under særlige omstændigheder” kan udstedes hhv. et provisorisk pas og/eller gives tilladelse til en specifik udrejse for en person, der er omfattet af en beslutning om pas-inddragelse og/eller udrejseforbud.

---

<sup>50</sup> Lovforslag L99 fremgår ligeledes af bilag 1.

## 2.2 Indgreb i bevægelsesfriheden

Danmark har ratificeret en række internationale menneskerettighedskonventioner, hvoraf særligt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)<sup>51</sup> og FN's Konvention om Borgerlige Politiske Rettigheder (ICCPR) er relevante. Denne analyse vil alene fokusere på EMRK, der i modsætning til ICCPR, er inkorporeret i dansk ret.<sup>52</sup>

I forhold til præventive foranstaltninger rettet mod at forhindre danske statsborgere i at rejse til konfliktområder for at kæmpe for IS eller anden organisation, kommer en række EMRK rettigheder i spil. Helt særligt er det dog 4. tillægsprotokol til EMRK,<sup>53</sup> artikel 2, stk. 1 og 2 (TP4), der er relevant, da den beskytter mod vilkårlige indgreb i bevægelsesfriheden. Artikel 13 omkring retten til effektive retsmidler samt artikel 8 om retten til privat- og familieliv er også nævneværdige, men vil ikke inddrages i følgende analyse, som i menneskeretligt regi vil påse Lovforslagets overensstemmelse med bevægelsesfriheden fastlagt i TP4 samt det nærmere indhold af rettigheden, som fastlægges af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) autoritative fortolkning, og der findes her en omfangsrig praksis på området, hvoraf relevante dele løbende fremhæves i relation til analysen betragtninger.

Retten til bevægelsesfrihed findes som nævnt i TP4, art. 2, stk. 2 og fastslår at ”enhver har frihed til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget”. Nægtelse af pas eller andre nødvendige identitetspapirer anses ifølge EMD som et indgreb i retten til fri bevægelighed.<sup>54</sup> TP4 er ratificeret af Danmark og dermed er inkorporeret i dansk ret og bevægelsesfriheden er ikke en absolut rettighed. Indgreb kan således foretages i overensstemmelse med TP4, art. stk. 3. En sådan indskrænkning af bevægelsesfriheden kræver desuden, at den opfylder konventionens krav om legalitet, anerkendelsesværdige formål og proportionalitet.

Anerkendelsesværdige formål er således efter konventionen og EMDs fortolkning national sikkerhed, offentlig tryghed, ordre public, forebyggelse af forbrydelse, beskyttelse af sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og frihedsrettigheder. Opremsningen af anerkendelsesværdige formål er udtømmende.

---

<sup>51</sup> EMRK med tillægsprotokoller - som Danmark folkeretligt tiltrådte den 31/3 1953 få måneder før den nye 5. juni Grundlov - blev ved lov nr. 285 af 29/4 1992 gjort til en vigtig bestanddel af dansk ret, jf. bekendtgørelse nr. 750 19/10 1998.

<sup>52</sup> Lov nr. 285 af 29. april 1992 og trådte i kraft 1. juli 1992 .

<sup>53</sup> 4. Tillægsprotokol af 16. September 1963 (ETS 46) vedrørende visse rettigheder ud over dem, der er indeholdt i EMRK og 1. Tillægsprotokol. 4. tillægsprotokol er ligeledes gældende ret i Danmark ved LBK nr 750 af 19/10/1998 – Se § 1, nr. 3.

<sup>54</sup> jf. Földes og Földesné Hajlik mod Ungarn, dom af 31.10.06, §§ 32-33.

## 2.3 Legalitetskrav

Det følger af EMDs praksis, at en lovbestemmelse skal være tilstrækkelig klar og forudsigelig for at opfylde legalitetskravet, så borgere kan forudse, hvornår man vil blive mødt med sanktioner og indgreb af staten. På samme måde skal lovbestemmelsen indeholde et værn mod vilkårlighed i form af retssikkerhedsgarantier, der sikrer overensstemmelse med ”the rule of law”.<sup>55</sup> Lovforslagets indgreb i bevægelsesfriheden, vil derfor kræve, at betingelserne for inddragelse af pas/udstedelse af udrejseforbud er tilstrækkeligt klart og præcist formuleret. Den i pasloven foreslåede ordlyd berettiger et indgreb i bevægelsesfriheden, såfremt der findes:

[...] grund til at antage, at den pågældende har til hensigt i udlandet at deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

Bestemmelsens ordlyd og lovforslagets formål giver anledning til at analysere om bestemmelsens anvendelsesområde er tilstrækkelig klart.

### 2.3.1 Ikke-ankendelsesværdige aktiviteter i konfliktområder

I regeringens handlingsplan såvel som i undertitlen til Lovforslaget<sup>56</sup> samt i bemærkningerne<sup>57</sup> dertil, afgrænses bestemmelsens anvendelsesområde til *deltagelse i væbnet konflikt i udlandet*. Som det fremgår, er bestemmelsens ordlyd dog ikke afgrænset hertil, men derimod til *aktiviteter, som kan indebære fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller som kan være en væsentlig trussel mod den offentlige orden*.

I bemærkningerne til Lovforslaget fremgår det, at *aktiviteter* skal forstås som:<sup>58</sup>

[...] Ophold i et område i udlandet, hvor der foregår væbnede konflikter. Det gælder navnlig i relation til personer, der tager aktivt del i kamphandlingerne. Også personer, der opholder sig i et konfliktområde uden at tage aktivt del i kamphandlingerne, kan imidlertid blive udsat for en sådan påvirkning og forræelse, der kan øge deres evne eller vilje til at begå strafbare forhold. Det kan eksempelvis være tilfældet for personer, som opholder sig i en konfliktzone for at passe på familierne og engagerer sig i aktiviteter, der støtter de kæmpende.

---

<sup>55</sup> Khlyustov mod Rusland, dom af 11. juli 2013 §§ 68-70.

<sup>56</sup> Lovforslagets undertitel er: ”Styrket indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet m.v.”

<sup>57</sup> Bemærkninger, s. 21.

<sup>58</sup> Ibid s. 19.

Det kan således udledes, at bestemmelsen som udgangspunkt omfatter alle aktiviteter, der indebærer ophold i *konfliktområder*, uanset om man deltager i kamphandlinger eller blot opholder sig i *konfliktområdet* uden et *anerkendelsesværdigt formål*. Ikke-anerkendelsesværdige formål omfatter ifølge bemærkningerne både ophold, hvor personer opholder sig i en konfliktzone for at passe på familier og engagerer sig i aktiviteter, der støtter de kæmpende samt ophold i træningslejre hos yderligtgående politiske organisationer, hvor man trænes i militære færdigheder. Dertil nævnes ophold hos en gruppe eller organisation, som driver organiseret kriminalitet ligeledes som et ikke-anerkendelsesværdigt formål. Oplistingen af eksempler på aktiviteter er ifølge bemærkningerne ikke udtømmende, og det bemærkes i øvrigt, at forslaget skal ses "i en bredere sammenhæng" og derfor ikke kun henvender sig til den aktuelle konflikt i Syrien og Irak, men nævner også bl.a. Somalia, Afghanistan og Tjetjenien som eksempler.

Dertil nævnes det, at der ved en vurdering af en aktivitet skal ses på helheden og dermed karakteren og formålet med aktiviteten for derigennem at vurdere, om aktiviteten indebærer en påvirkning i en sådan grad, at et indgreb er nødvendigt. Anvendelsesområdet begrænses i bemærkningerne over for personer udsendt af det danske forsvar eller allierede landes styrker samt nødhjælpsarbejdere, da disse ikke vurderes at være udsat for den samme påvirkningsrisiko som andre.

I tidligere analyse<sup>59</sup> af regeringens udkast til Lovforslaget udtryktes betænkeligheden ved lovgivers manglende forklaring af, hvad der skal forstås med ordvalget *konfliktområde*. Udtrykket syntes at give anledning til uklarhed og en vag afgrænsning af anvendelsesområdet. I de reviderede bemærkninger til det fremsatte lovforslag konkretiserer lovgiver, at begrebet "konfliktområde" i lovens forstand skal forstås som det geografiske område, hvor kampene foregår.<sup>60</sup> Uddybningen synes dog stadig utilstrækkelig, da det ikke uddybes, hvornår et område kan kvalificeres som et *konfliktområde*. Ifølge tænketanken International Institute For Strategic Studies findes der på nuværende tidspunkt 8 høj-intensive og 18 medium-intensive væbnede konflikter på globalt plan,<sup>61</sup> hvilket stiller spørgsmålstegn ved, om Lovforslaget udelukkende rammer såkaldt høj-intensive konfliktzoner, eller om mindre intensive også er omfattede?

Den geografiske afgrænsning af et konfliktområde synes ligeledes at være praktisk problematisk i betragtning af, at konfliktområder ofte er en dynamisk størrelse, som kan

---

<sup>59</sup> Som led i arbejdet med denne afhandling har jeg i samarbejde med tænketanken Justitia beskæftiget mig med emnet, se henvisning til Justitia publikationer under litteraturlisten.

<sup>60</sup> Bemærkninger, s. 11.

<sup>61</sup> International Institute For Strategic Studies, Armed Conflict Database (Besøgt den 25. november 2014).

ændre sig på kort tid. Som konflikten i Syrien demonstrerer, besætter IS nye områder inden for kort tid, hvilket dertil problematiserer, hvor tæt på en konfliktzone man skal være, før man kan siges at opholde sig i en?

Indgreb i retten til bevægelsesfrihed kan legitimeres, såfremt indgrebet synes nødvendigt for bevarelsen af de demokratiske værdier og andre frihedsrettigheder i samfundet og samtidig er proportionelt.<sup>62</sup> Som stadfæstet i EMD-dommen, *Khlyustov v. Russia*<sup>63</sup> er det centralt for et proportionelt indgreb, at en lovs anvendelsesområde er klart afgrænset, og at loven er forudsigelig for borgeren.<sup>64</sup>

Der synes således ikke i bemærkningerne ikke at være givet en klar definition af, hvornår en person vurderes at være udsat for den tilstrækkelige påvirkningsrisiko, der kan legitimere et indgreb, samt hvad der konkret forstås ved hverken *aktivitet* eller *anerkendelsesværdigt formål*.

Sammenfattende synes bestemmelsen at efterlade en vid margin for skønsvurderingen af, hvornår den fornødne påvirkningsrisiko er til stede, hvilket både findes problematisk i et retssikkerhedsmæssigt og menneskeretligt øjemed. Det forekommer 1) problematisk, at afgrænsningen af ikke-anerkendelsesværdige formål foruden begrænsningen over for militær og nødhjælpsarbejdere ikke er mere konkret. Med den ikke-udtømmende opstilling i bemærkningerne synes begrebet *aktiviteter med ikke-anerkendelsesværdigt formål* at strække sig ganske vidt. 2) Lovforslaget synes upræcist og inkonsekvent i afgrænsningen af, hvilke andre konflikter end den i Syrien og Irak der er omfattet. Det vil yderligere være hensigtsmæssigt at uddybe, hvornår en konflikt antages at være omfattet af bestemmelsen. 3) Afgrænsningen over for de personer, som ikke vurderes at være udsat for den samme påvirkningsrisiko som andre, synes ikke at være konkretiseret, hvilket gør det uklart, hvem der skal betragte sig som omfattede af bestemmelsen eller ej. I relation til sidstnævnte betænkelighed bør bemærkes, som også fremført i svar fra justitsministeren fra udvalgsbehandlingen af Lovforslaget<sup>65</sup>, at persongruppen indirekte afgrænses, da bestemmelsen udelukkende vil finde anvendelse for personer, som indebærer eller forøger fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller den offentlige orden. Denne type af afgrænsning synes korrekt at udelukke situationer med bagatelagtig karakter, men synes ikke at tilbyde borgeren den fornødne transparens som muliggør, at denne kan forudsige sin retsstilling. Ordlyden kan dermed afhængigt af retsanvendelsen indebære en tilstrækkelig proportionel afgrænsning, men hviler samtidig på

---

<sup>62</sup> EMRK TP4, artikel 2, stk. 3.

<sup>63</sup> *Khlyustov v. Russia*, 11. juli 2013.

<sup>64</sup> *Khlyustov v. Russia*, 11. juli 2013 § 68-69.

<sup>65</sup> L99 spørgsmål 4: Spørgsmål vedrørende Peshmerga-styrker.

en myndighedsvurdering, som ikke oplyser borgere om deres retsstilling, hvorfor betænkeligheden, som Pernille Skipper (EL) i samme spørgsmål til ministeren<sup>66</sup> lægger op stadig synes relevant.

Lovforslaget vurderes at medføre en række gråzoner, hvor det vil være svært at forudsige om en given aktivitet eller person vil være omfattet af bestemmelsen. Det vil eksempelvis være problematisk i situationer lignende dem som der allerede er berettet om<sup>67</sup>, hvor et familiemedlem til en udrejst ønsker at rejse til konfliktområdet for at tale den pågældende til fornuft og overbevise personen om at opgive støtten til IS. I tilfældet af, at en forældre eller søskende ønsker at udrejse med det formål for øje, opstår der en situation, hvor disse risikerer at blive omfattede. Til trods for det åbenlyst anerkendelsesværdige formål med udrejsen, risikerer disse personer at blive omfattet af begrænsningen da formålet med udrejsen bliver svært at sondre fra andre ikke anerkendelsesværdige formål.

Det forekommer således uhensigtsmæssigt, at afgrænsningen af aktiviteter, anerkendelsesværdige formål og konfliktområde ikke er nærmere præciseret.

### 2.3.2 Den offentlige orden

Af regeringens første forslag til ændringen af pasloven foresloges det, at pas-inddragelse kunne ske under hensyn til statens sikkerhed, den offentlige orden og andre staters sikkerhed. Udvidelsen af bestemmelsens anvendelsesområde til også at omfatte *fare for den offentlige orden* forekom ifølge flere høringssvar vidtgående.<sup>68</sup> Bestemmelsen syntes at finde anvendelse i situationer, hvor det tungtvejende hensyn til statens sikkerhed og interesser ikke fandtes godtgjort, hvilket er uhensigtsmæssigt.

I det senere fremsatte lovforslag fulgte således en ændring af ordlyden af forslaget til paslovens § 2, stk. 1, nr. 4, således at anvendelsen er begrænset til situationer, som kan indebære en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed samt en *væsentlig trussel mod den offentlige orden*.

Det fremgår af bemærkninger til lovforslaget, at hensigten med at omfatte den "offentlig orden" er at omfatte andre alvorlige forbrydelser, som ikke er omfattet af straffelovens kap. 12 og 13. Dette kan bl.a. være drab, frihedsberøvelse, grov vold, ildspåsættelse eller anvendelse af

---

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Politiken 29. november 2014: "Ahmad ville finde tvillingesøstre, men blev fanget af Islamisk Stat": <http://politiken.dk/indland/ECE2469598/ahmad-ville-finde-tvillingesoestre-men-blev-fanget-af-islamisk-stat/>

<sup>68</sup> Høringssvar fra Institut for For Menneskerettigheder blandt flere, se: <http://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/L99/bilag.htm#dok>

kemiske, biologiske eller nukleare våben eller kampstoffer. Det anføres endvidere i bemærkninger, at de aktiviteter, den pågældende vurderes at have til hensigt at deltage i, skal kunne påvirke den pågældende i en sådan grad, at det indebærer eller forøger en væsentlig trussel mod den offentlige orden, hvor en mere bagatelagtig trussel mod den offentlige orden ikke er tilstrækkelig.<sup>69</sup>

Til trods for lovgivers anførte afgrænsning over bagatelagte trusler forekommer det stadig vidtgående og betænkeligt at gøre indgreb i situationer, hvor det legitime og tungtvejende hensyn til statens sikkerhed og interesser ikke findes. Betæneligheden består praktisk set i, at hensigten til at udrejse til et ikke nærmere defineret konfliktområde, som ikke synes at indebære fare for statens sikkerhed, bliver omfattet på lige fod med aktiv krigsdeltagelse, som indebærer fare for statens sikkerhed.

Det bør i den anledning overvejes, om lovgivers hensyn til den offentlige orden er i overensstemmelse med de i TP4, artikel 2, stk. 3 oplyste hensyn, som opvejer begrænsningen i bevægelsesfriheden.

Det fremgår af EMDs praksis, at begrænsninger i bevægelsesfriheden kan være retfærdiggjort af hensyn til den offentlige orden.<sup>70</sup> Udvidelsen af bestemmelsens anvendelsesområde til også at omfatte situationer, som ikke kan indebære fare for statens sikkerhed, bør dog ligeledes stemme overens med legalitetskravet og proportionalitetsprincippet. I den forbindelse synes den ikke-udtømmende oplysning af, hvad der forstås ved offentlig orden, at efterlade et uklart billede af, hvornår et indgreb synes nødvendigt for opretholdelsen af et demokratisk samfund. Faren for en privat persons anvendelse af grov vold synes eksempelvis ikke at kunne retfærdiggøre et indgreb i bevægelsesfriheden, hvilket der ifølge bemærkninger gives beføjelse til.

Samtidig opfordrer den upræcise betegnelse "den offentlige orden" til en mere nøjsom præcisering af, hvordan begrebet skal forstås. Dette siges på baggrund af, at begrebet "offentlige orden" fremgår af en række andre lovbestemmelser, herunder straffelovens kapitel 15, politilovens §§ 7-9 og udlændingelovens § 25.<sup>71</sup> Begrebet dækker afhængigt af dets anvendelse forskelligt og varierende, hvilket giver anledning til uklarheder.

Det fremgår ligeledes ikke af Lovforslaget, hvor, geografisk set, faren for den offentlige orden skal finde sted. Det formodes, at der med bemærkningerne henvises til den offentlige orden i

---

<sup>69</sup> Bemærkninger, s. 11.

<sup>70</sup> Jon Fridrik Kjølbro (2010), s. 1001, se desuden EMD-afgørelserne *Oliveira-dommen* og *Lanvreug-dommen*.

<sup>71</sup> I forhold til forslaget bortfald af opholdstilladelse i udlændingeloven, kan det overvejes, grundet anvendelsen af terminologien "offentlig orden" i den pågældende lov, om referencen således er bedre afgrænset. Dette gør sig dog ikke gældende i henhold til den foreslåede bestemmelse i pasloven, hvorfor denne synes uklar.

Danmark og ikke i det land, hvor konflikten udspiller sig, men dette kan dog, særligt henvisningen til “andre staters sikkerhed” betvivles.

Sammenfattende synes lovgivers ændring af bestemmelsen til *væsentlig fare for den offentlige orden* og de uddybende bemærkninger ikke at ændre på den grundlæggende betænkelighed i at nægte statsborgere pas og pålægge udrejseforbud, under henvisning til en mistanke om hensigt til at foretage en række aktiviteter som ikke bringer statens sikkerhed i fare. Hvor tyngden af hensynet til statens sikkerhed i både menneskeretlig og retssikkerhedsmæssigt perspektiv synes vel-fundamenteret, synes selv væsentlig fare for den offentlige orden ikke at være proportionelt i forhold til indgrebets karakter.

Til sammenligning kan der efter den tilsvarende bestemmelse i den tyske paslov foretages indgreb, når der er rimelig grund til at antage, at pasansøgeren udgør en trussel mod Tysklands *indre eller ydre sikkerhed eller andre væsentlige tyske interesser*. Ordlyden af den tyske bestemmelse synes i højere grad at isolere anvendelsen af beføjelsen til tilfælde, hvor det tungtvejende hensyn til statens sikkerhed spiller ind.

### 2.3.3 Andre staters sikkerhed

Som redegjort for i ovenstående retfærdiggøres indgreb i TP4, artikel 2, såfremt indgrebet i et demokratisk samfund er nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed for at opretholde ordre public, for at forebygge forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og frihedsrettigheder.<sup>72</sup> Det forekommer i den anledning betænkeligt, at Lovforslaget inddrager tilfælde, som kan indebære fare for andre staters sikkerhed. Der klargøres ikke, hvilke andre stater der menes hermed. Menes der kun allierede stater, og hvilke er i så fald allierede, eller gælder det alle? Andre staters sikkerhed findes hverken nævnt under straffelovens kapitler om statens sikkerhed eller i TP4, artikel 2, stk. 3. Beføjelsen til at meddele udrejseforbud til statsborgere med hensigt til at udrejse for at deltage i konflikt, som kan indebære fare for andre staters sikkerhed, forekommer således vidtgående i forhold til de i TP4-fæstede hensyn. Det bør i den relation bemærkes, at selvom FN's Sikkerhedsråds fremlagte Resolution 2178<sup>73</sup> opfordrer til et internationalt samarbejde i bekæmpelsen af terrorist-fremmedkrigere, legitimerer dette ikke en udvidelse af anvendelsesområdet, som går ud over de i EMRK fastlagte rammer for indgreb i bevægelsesfriheden. Hensynet til andre staters sikkerhed er ligeledes ikke kendt i relation til andre EMRK rettigheder såsom artikel 8 og artikel 10. Afhængigt af retsanvendelsen af beføjelsen til indgreb begrundet i andre staters sikkerhed synes denne del af bestemmelsens ordlyd at være i fare for en uproportionel anvendelse af beføjelsen.

---

<sup>72</sup> EMRK tillægsprotokol 4, artikel 2, stk. 3.

<sup>73</sup> FN Sikkerhedsråds Resolution 2178 af 24. september 2014.



## 2.4. Proportionalitet

EMD har ved flere lejligheder taget stilling til spørgsmålet om proportionalitet ved præventive indgreb i bevægelsesfriheden. Mest relevant er dommen *Labita v. Italy* fra 2000, hvor en person, der var tiltalt men frikendt for deltagelse i mafia-aktiviteter, blev underlagt et omfattende regime af regler, der begrænsede klagers bevægelsesfrihed, herunder et forbud mod at rejse til udlandet. EMD fastslog, at præventive indgreb beregnet på at forhindre fremtidig kriminalitet, både forud for domfældelse og efter en frifindelse, var forenelig med TP 4, såfremt "concrete evidence" i en retssag kunne retfærdiggøre frygten for fremtidig kriminalitet.<sup>74</sup> Også i *Raimondo mod Italien* anerkendte EMD staters ret til omfattende præventive indgreb i bevægelsesfriheden i forhold til en person, der blev frifundet i en sag om involvering i organiseret kriminalitet. EMD lagde vægt på mafiaens trussel mod "det demokratiske samfund",<sup>75</sup> men fandt dog ikke, at der var stærke nok grunde til at opretholde begrænsningerne, da mistanken mod klager alene var baseret på, at vedkommendes onkel var medlem af mafiaen. Også i *Raimondo mod Italien* har EMD anerkendt staters ret til omfattende præventive indgreb i bevægelsesfriheden i forhold til en person, der var blevet frifundet i en sag om involvering i organiseret kriminalitet. EMD lagde vægt på den trussel, mafiaen udgjorde mod "det demokratiske samfund".<sup>76</sup>

I *Nalbantski mod Bulgarien* lagde EMD vægt på, at rent præventive indgreb i bevægelsesfriheden kræver "**clear indications of a genuine public interest which outweigh the individual's right to freedom of movement**", og at sådanne indikationer "must be **based on concrete elements which are truly indicative of the continued existence of the risk that such measures must seek to forestall**".<sup>77</sup> Det fremgår også, at indgreb, der er generelle og automatiske, ikke er proportionelle.

EMDs autoritative fortolkning af, hvornår en given mistanke kan retfærdiggøre et præventivt indgreb, vil i det følgende stilles op mod det i Lovforslaget fastsatte mistankekrav.

### 2.4.1 Mistankekrav

Med de foreslåede ændringer af både pasloven og udlændingeloven, som henholdsvis giver myndighederne beføjelse til at inddrage statsborgeres pas og lade udlændinges opholdstilladelse bortfalde, kræves der, at myndighederne har *grund til at antage*, at den pågældende har til hensigt at udrejse eller har opholdt sig i et konfliktområde. Det fremgår af

---

<sup>74</sup> *Labita mod Italien*, dom af 6. april 2000 (Storkammer) § 195.

<sup>75</sup> *Raimondo mod Italien*, dom af 22. februar 1994 § 39.

<sup>76</sup> *Raimondo mod Italien*, dom af 22. februar 1994 § 39.

<sup>77</sup> *Nalbantski mod Bulgarien*, dom af 11 april 2011 § 65.

bemærkningerne til lovforslaget, at der ved udformningen af mistankekravet “grund til at antage” ikke er tilsigtet ændringer i forhold til det gældende mistankekrav efter paslovens § 2, stk. 1, nr. 1-3 (“føje til at antage”). Det fremgår endvidere, at mistankevurderingen vil bero på et konkret skøn foretaget af politiet.<sup>78</sup> Som eksempel på oplysninger, der i almindelighed vil være tilstrækkelig for at opfylde kravet, nævnes der, at en person, der færdes i et radikaliseret miljø, har udtrykt ønske om at rejse til Syrien for at deltage eller på anden måde yde bistand i kampene. Det fremgår ligeledes, at det samme i almindelighed vil gælde i relation til oplysninger om personer, der har udtrykt sympati for militant islamistisk ideologi, og som derudover har udtrykt ønske om at rejse til Syrien eller et andet tilsvarende konfliktområde, hvor der udspiller sig en væbnet konflikt.<sup>79</sup>

Lovforslaget henviser i den forbindelse til Østre Landsrets kendelse af 2. maj 2007 (gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen for 2007, side 2296), hvor landsretten godkendte politiets afgørelse om nægtelse af udlevering af pas efter paslovens § 2, stk. 1, nr. 1. Landsretten lagde ved afgørelsen bl.a. vægt på, at den pågældende, der var tiltalt for forsøg på terrorisme efter straffelovens § 114, stk. 1, jf. § 21, var født i Danmark af marokkanske forældre, talte dansk, engelsk og marokkansk, havde familie i Marokko, havde besøgt familie i Marokko næsten hver sommerferie og formodedes (også) at have marokkansk statsborgerskab. På denne baggrund fandt landsretten, at der var *føje til at antage*, at tiltalte ville unddrage sig ansvaret ved at udrejse af landet eller forblive i udlandet.

I denne forbindelse synes Justitsministeriets sammenligning med Østre Landsrets kendelse ikke overbevisende. Kendelsen vedrører således en sag om mistanke om, at en *terroriltalt* vil udrejse eller forblive udenlands for ikke at blive dømt for sin tiltale efter straffelovens § 114, og den anden en mistænkt for at have til hensigt at udrejse til en konflikt. Da deltagelse i væbnet konflikt i sig selv er usammenligneligt med terrorisme, er det misvisende at foretage en kobling herimellem, og der bør ikke sluttes en analogi mellem at begrænse en *terroriltalts* udrejsemuligheder og begrænse en *ikke-tiltalts* udrejsemuligheder på baggrund af hans hensigt. I lovforslaget foreslås det, at der skal ske nægtelse af udlevering af pas som følge af en mistanke om en *ikke-tiltalt persons* udrejse til væbnet konflikt. Hvor en *terroriltalt* bør tåle at få begrænset sine rejsemuligheder, såfremt der er grund til at antage, at han vil udrejse for at undgå sin staf, synes det til sammenligning væsentligt mere indgribende, at en *ikke-tiltalt* person skal tåle samme type indgreb, uden der stilles højere krav til mistankekravet i efter paslovens § 2, stk. 1.

---

<sup>78</sup> Bemærkninger, s. 21

<sup>79</sup> Bemærkninger, s. 21.

Da anvendelsen af pas-inddragelse/udrejseforbud synes at divergere væsentligt fra den resterende del af paslovens § 2, bør bestemmelsen suppleres med et stærkere mistankekrav, således at der først træffes afgørelse om nægtelse og inddragelse af pas samt meddelelse af udrejseforbud, når der foreligger mere end *grund* til at antage, at en person har til hensigt at udrejse.

Som nævnt i bemærkningerne findes der i flere andre lande tilsvarende bestemmelser om nægtelse og inddragelse af pas. I den norske paslov § 5 fremgår det, at der kan ske nægtelse af pas, såfremt omstændigheder giver *rimelig grund* til at tro, at formålet med en rejse er ulovligt, samt at tungtvejende hensyn taler for det. Ligeledes findes der i den tyske paslov § 7, stk. 1 krav om *rimelig grund til mistanke*, før inddragelse eller nægtelse af pas kan komme på tale. En ændring af mistankekravet til *rimelig grund til at antage* tilsvarende norsk og tysk ret, må på baggrund af EMDs strenge krav om ”clear indications [...] based on concrete elements which are truly indicative of the continued existence of the risk”<sup>80</sup> samt indgrebets alvorlige karakter være passende.

De i forslaget nævnte anonyme kilderapporter synes også at give anledning til en betragtning. Det fremgår således af bemærkningerne, at oplysninger, der stammer fra såkaldte anonyme kilderapporter udarbejdet af PET, kan indeholde oplysninger om danske statsborgere, der har til hensigt at udrejse for at deltage i væbnet kamp.<sup>81</sup> Det bemærkes i den forbindelse, at anonyme kilderapporter kan lægges til grund for den fornødne mistanke, såfremt politiet skønner, at den anonyme kilde er troværdig. Det anføres, at på samme måde som en anonym kilderapport vil kunne begrunde, at der bl.a. foretages ransagning hos en mistænkt efter retsplejelovens regler herom, vil en anonym kilderapport også efter omstændighederne kunne begrunde, at der træffes afgørelse om meddelelse om udrejseforbud. Det må hertil siges at være betænkeligt, at der hentydes til en parallelitet herimellem, da der bør sondres mellem de to vidt forskellige indgreb, som følger af en ransagning med hjemmel i retsplejelovens § 794 og meddelelse af udrejseforbud.

Som det fremgår af retsplejelovens regler, kan der foretages ransagning, hvis den pågældende er mistænkt for et strafbart forhold, der er underlagt offentlig påtale.<sup>82</sup> Hvad angår ransagning af ikke-mistænkte, er kriminalitetskravet, at der er tale om mistanke om et strafbart forhold, der kan medføre fængselsstraf.<sup>83</sup> Ved ransagning udsættes en mistænkt således for et indgreb i

---

<sup>80</sup> Nalbantski mod Bulgarien, dom af 11 april 2011 §65.

<sup>81</sup> Bemærkninger, s. 12.

<sup>82</sup> Retsplejelovens § 794, stk.1, nr. 1.

<sup>83</sup> Retsplejeloven. § 795, stk. 1, nr. 1.

retten til privatliv som et led i en efterforskning. Til forskel udsætter nærværende forslag en ikke-tiltalt mistænkt for et længerevarende indgreb i dennes bevægelsesfrihed, der må siges at have pønal karakter, hvis overtrædelse enddog er straffelagt. Foruden forskellen på de to typer af mistanke, bør en anonym kilderapport ikke alene kunne udgøre det tilstrækkelige grundlag for mistanke, som medfører et indgreb i den pågældendes bevægelsesfrihed, da denne ikke synes at være et udtryk for den "klare indikationer baseret på konkret beviser", som netop følger af af EMDs præmisser i Nalbantski mod Bulgarien-dommen.<sup>84</sup>

Sammenligningen med anvendelse af anonyme kilderapporter ved ransagning fremstår således misvisende, da ransagning foretages som et led i en efterforskning af en forbrydelse, og det andet træffer afgørelse om et permanent - om ikke andet længerevarende - rettighedsindgreb, der ikke sker som led i en efterforskning.

#### 2.4.2 Sammenfatning

Deltagelse i kamphandlinger for terrororganisationer og risikoen for terrorangreb ved hjemkomst må anses for en mindst lige så alvorlig trussel mod det demokratiske samfund som medlemskab af mafiaen, jf. Raimondo mod Italien-dommen.<sup>85</sup> På den baggrund må det fastslås, at Danmark kan foretage indgreb i både den generelle bevægelsesfrihed og retten til at rejse ud af sit eget land ud fra præventive hensyn om at ville forhindre deltagelse i en væbnet konflikt, selvom den person, der udsættes for et indgreb, endnu ikke har begået en strafbar handling. Det vil dog være afgørende, at myndighederne i hvert enkelt tilfælde kan påvise tilstrækkeligt stærke grunde til at foretage og opretholde sådanne indgreb, samt at indgreb ikke bliver opretholdt i længere perioder uden løbende evaluering af, hvorvidt grundlaget derfor stadig kan opretholdes.<sup>86</sup> Endvidere vil kravene til begrundelsen for indgrebet skærpes med tiden.<sup>87</sup> Særligt EMD's vægtning af "concrete evidence" i Labita-dommen og ovennævnte citat fra Nalbantski-dommen indikerer, at indgreb i bevægelsesfriheden baseret på mistanke om fremtidig kriminalitet, snarere end på grund af eksempelvis flugtfare i relation til allerede begået kriminalitet, kræver solide holdepunkter.

Også det forhold, at konsekvensen af overtrædelse af udrejseforbuddet som udgangspunkt vil medføre en ubetinget frihedsstraf, medfører, at proportionalitetsvurderingen givetvis vil være skærpet. I den forbindelse kan det overvejes, hvorvidt det også vil være foreneligt med TP 4 at

---

<sup>84</sup> Nalbantski mod Bulgarien, dom af 11 april 2011 §65.

<sup>85</sup> Raimondo mod Italien, dom af 22. februar 1994 § 39.

<sup>86</sup> Gochev mod Bulgarien, dom af 26. november 2009 §§ 49-50.

<sup>87</sup> Hajejibeyli mod Azerbajjan, dom af 10. juli 2008 §§ 61-68.

hindre udrejse for personer, der har til hensigt at deltage i væbnede konflikter for stater eller bevægelser, der ikke begår terrorisme, og som måske endda støttes af organisationer eller koalitioner, som Danmark er medlem af. Også proportionaliteten af indgreb i bevægelsesfriheden for kvinder, der rejser ud for at tage sig af familiemedlemmer, må der særlige spørgsmål stilles ved. I sådanne tilfælde vil det efter omstændighederne kunne være svært at argumentere for proportionaliteten af (og måske endog det anerkendelsesværdige formål med) indgrebet ud fra hensynet til særligt national sikkerhed.

## 2.5 Effektive retsmidler

I det omfang en person med rimelighed kan gøre gældende, at myndighederne har foretaget et indgreb i TP 4 art. 2, følger det af EMRK artikel 13, at der skal eksistere effektive retsmidler, der giver den pågældende mulighed for at imødegå indgreb, herunder ved at få alle relevante forhold undersøgt, processuelle retsgarantier, og tilpas grundighed, således at den berørte kan fremføre alle argumenter, der har betydning for proportionalitetsvurderingen under EMRK.

Det foreslås i bemærkninger at lade politiets afgørelser efter de foreslåede bestemmelser være omfattet af den samme adgang til domstolsprøvelse, som gælder for politiets øvrige afgørelser om pasinddragelse m.v. efter pasloven.<sup>88</sup> Dette indebærer, at alle politiets skønsafgørelser kan kræves forelagt for retten af hvem, der har fået inddraget pas. Politiet skal i så fald uden unødigt ophold indbringe begæringen for retten, der ved kendelse snarest muligt afgør, om politiets afgørelse skal opretholdes eller ophæves. Dette udgør i sig selv en retsgaranti for krænkede, som er i overensstemmelse med den i EMRK artikel 13 fastlagte ret til effektive retsmidler.

Da domstolsprøvelsen af en pas-inddragelse og udrejseforbud meget vel kan komme til at omhandle spørgsmål om statens sikkerhed, kan det få konsekvenser for prøvelsesintensiteten og de processuelle retssikkerhedsgarantier. Netop konflikten mellem effektiv domstolsprøvelse af indgreb i grundlæggende frihedsrettigheder og hensynet til national sikkerhed har været et centralt tema i en række terrorrelaterede sager ved de danske domstole og kan således frygtes også at være det i relation til sager om meddelelse af udrejseforbud. Det fremgår dog af bemærkningerne, at såfremt PET af hensyn til oplysningers karakter ikke har mulighed for at videregive disse til politiet, vil der ikke blive truffet afgørelse om nægtelse, inddragelse eller meddelelse om udrejseforbud. Hvorom hensynet til at ikke foretage indgreb på baggrund af fortrolige oplysninger udgør en central retsgaranti, er det ligeledes betænkeligt at mistænkte således med pas i lommen kan udrejse.

---

<sup>88</sup> Bemærkninger, s. 21.

Der findes umiddelbart ikke domspraksis, der mere detaljeret vedrører kravene til effektiv prøvelse efter artikel 13 i sager om indgreb i TP 4, Art 2, stk. 1-2 og national sikkerhed. I *Milen Kostov mod Bulgarien*<sup>89</sup> fra september 2013, henviser EMD dog til dommen *Al-Nashif mod Bulgarien* fra 2002<sup>90</sup>, som vedrørte udvisning af en udlænding med henvisning til statens sikkerhed. I *Al Nashif* fastslog EMD, at hensynet til national sikkerhed kan begrunde en vid skønsmargin til de nationale myndigheder. Men selv i tilfælde, hvor det påstås, at der eksisterer en trussel mod statens sikkerhed, kræver artikel 13 som minimum, at et kompetent og uafhængigt klageorgan oplyses om de bagvedliggende årsager til indgrebet, også selv om de ikke er offentligt tilgængelige.

EMD fremhævede i den forbindelse, at klageorganet skal være kompetent til at afvise administrationens beslutning om, at der er en trussel mod statens sikkerhed, hvis denne beslutning findes vilkårlig eller urimelig, samt at der skal være en form for kontradiktorisk procedure, om nødvendigt gennem en særlig repræsentant, der er sikkerhedsgodkendt, ligesom spørgsmålet om indgrebets forenelighed med EMRK skal kunne undersøges.<sup>91</sup>

Uanset at EMD ikke udtrykkeligt har taget stilling til kravene til domstolsprøvelse i en sag vedrørende indgreb i TP 4, stk. 2, begrundet i hensynet til national sikkerhed, synes det mest nærliggende at antage, at principperne fra *Al-Nashif* også vil være gældende i sådanne sager, jf. EMRK artikel 13.

Den domstolsprøvelse, der er foreskrevet i Lovforslaget, opfylder som udgangspunkt disse krav. Ved at fastslå, at der ikke vil blive truffet afgørelse om indgreb i bevægelsesfriheden mod personer, hvor mistankegrundlaget hidrører fra oplysninger, som PET ikke kan fremlægge af hensynet til f.eks. udenlandske efterretningstjenester, undgår man en situation, hvor indgreb med stor sandsynlighed vil blive underkendt af domstolene på grund af manglende mulighed for kontradiktion, jf. eks. Højesterets afgørelse i tunesersagerne<sup>92</sup>, der dog omhandlede frihedsberøvelse. Som nævnt lægger Lovforslaget dog op til, at der kan træffes afgørelse om indgreb i bevægelsesfriheden alene på baggrund af anonyme kilder rapporter. I en sådan situation vil der kunne tænkes at opstå en situation, hvor adgangen til kontradiktion i praksis er lige så begrænset som i tilfælde, hvor oplysninger fra udenlandske tjenester eller kilder ikke fremlægges. I sådanne sager bør en beslutning om indgreb i bevægelsesfriheden derfor ikke alene eller altovervejende træffes på baggrund af anonyme kilder rapporter.

---

<sup>89</sup> Milen Kostov v. Bulgaria, dom af 3. september 2013.

<sup>90</sup> Al. Nashif v. Bulgaria dom af 20. juni 2002.

<sup>91</sup> Al-Nashif mod Bulgarien, dom af 20. juni 2002, §§ 136-137.

<sup>92</sup> U.2008.2394H, U.2009.426H.

Det vil dog være svært foreneligt med EMRK artikel 13, hvis eventuelle regler, der begrænser adgangen til aktindsigt, kontradiktion eller lignende, også anvendes i sager, hvor indgreb i bevægelsesfriheden og retten til udrejse ikke kan anses for direkte relateret til national sikkerhed. Hvis vedkommende eksempelvis er mistænkt for at ville rejse ud for at deltage i en væbnet konflikt, der ikke indebærer en fare for radikaliserings eller udøvelse af terrorisme, eller fordi vedkommende er mistænkt for at deltage i en væbnet konflikt i eks. Syrien og Irak, men for grupperinger, der ikke begår terrorisme og derfor ikke udgør en fare for statens sikkerhed. Som udgangspunkt bør domstolsprøvelsen derfor følge de almindelige regler i retsplejeloven, og kun ved en kendelse truffet efter politiets begæring bør eventuelle særlige restriktive regler tages i brug.

## **2.6 Overensstemmelse med FN Sikkerhedsråds Resolution 2178 “Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts”<sup>93</sup>**

Til vurderingen af Lovforslagets overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser forekommer det også relevant kort at gennemgå Danmarks forpligtelser efter FN Sikkerhedsråd.

FN sikkerhedsråds resolutioner indeholder både bindende og ikke-bindende pålæg til medlemslandene, og det bør i den forbindelse også vurderes om Lovforslaget er i overensstemmelse og lever op til de i resolution 2178 (Resolutionen) oplyste operative forpligtelser.

Sikkerhedsrådet adresserede første gang fremmedkriger-fænomenet i en resolution fra august 2014, og måneden efter offentliggjorde Sikkerhedsrådet resolution 2178 med titlen “Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts”. Resolutionen italesætter udfordringerne og faren ved såkaldte *Foreign Terrorist Fighters* og indeholder en række bindende og ikke-bindende pålæg til stater om at forhindre rekruttering, organisering, transporter og udrustning af personer, der tager til andre stater for at deltage i terrorhandlinger. Medlemslandene forpligtes generelt til at modvirke terrortruslen vakt af radikaliserede islamister, som udrejser for at kæmpe for IS i Syrien og Irak. Heri ligger der, at staterne ikke blot skal forhindre rekruttering, organisering, transporter og udrustning af fremmedkrigere, der tager af sted med henblik på at blive involveret i terrorisme, men også forhindre indsamlingen af midler og finansieringen af sådanne aktiviteter. Resolutionen forpligter ligeledes staterne til at sikre, at deres territorier ikke anvendes af fremmedkrigere som led i udrejse til en konflikt. Resolutionen rummer herudover en række anbefalinger og

---

<sup>93</sup> UNSC Res. 2178 af 24. september 2014, (S(RES/2178 (2014)).

henstillinger til staterne, der ikke er retligt bindende. Det drejer sig blandt andet om opfordringer til at styrke det internationale samarbejde på området og flyselskabers udlevering af passageroplysninger.

Det er særligt resolutionens operationelle afsnit 6 (a-c), der forekommer interessant i forhold til det danske lovforslag om udrejseforbud for mistænkte fremmedkrigere. Disse bestemmelser indeholder nemlig en forpligtelse til at indrette lovgivningen på en sådan måde, at det udgør en alvorlig national forbrydelse for statsborgere og andre personer på statens territorium at rejse eller forsøge at rejse til et andet land eller territorium ”for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts, or the providing or receiving of terrorist training”. Bestemmelserne indeholder også en forpligtelse til at kriminalisere medvirken og organisering af udrejse med et sådant formål. Sikkerhedsrådets pålæg om at sikre disse værn henvender sig i høj grad til de danske terrorbestemmelser i straffelovens § 114, hvor en række direkte og indirekte tiltag med terror til formål er kriminaliseret.<sup>94</sup> Resolutionens bindende pålæg synes for så vidt allerede imødekommet ved straffelovens terrorbestemmelser, og Danmarks internationale forpligtelse i henhold til Resolutionen må derfor siges at være opfyldt og vil derfor ikke behandles mere indgående i det følgende.

Det bør bemærkes, at resolutionens sammensmeltning af begrebene ‘foreign fighters’ og ‘terrorist’ til ‘Foreign Terrorist Fighters’ er uhensigtsmæssig. Det bør være klart, at fremmedkrigere ikke kan betegnes som terrorister, men personer som er i en særlig risikogruppe for at udføre terrorhandlinger. Forskellen er vigtig i vurderingen af, hvilke nationale tiltag der er proportionelle og legitime i at begrænse den yderligere radikaliserings og udrejsen af fremmedkrigere. En vurdering, som netop sikrer, at en lov ikke finder videre anvendelse, end hvad der under menneskerettighederne synes at være proportionelt belæg for. Foruden at sammensmeltningen af de to begreber er misvisende, kan der ligeledes argumenteres for, at den folkeretlige henvisning til ‘terrorisme’ er betænkelig, da begrebet kan opfattes forskelligt. Dette skyldes i høj grad, at der endnu ikke findes en uniform og internationalt anerkendt definition af begrebet terrorisme.<sup>95</sup> Derfor advokerer flere, blandt andre Sandra Kraenehmann og Noam Lubell for kun at tale om ‘acts of terror’/terrorhandlinger og ikke ‘terrorisme’, da fænomenet til trods for dets udbredte betydning i det 21. århundrede endnu ikke er entydigt defineret.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> De danske terrorbestemmelser gennemgås nedenfor under afsnit 3.4.1.

<sup>95</sup> For mere om definitionen af terrorisme se Peter Vedel Kessing (2008) kapitel 3.

<sup>96</sup> For mere om kritik af sammenkoblingen henvises der til Geneva Academy briefing no. 7, Foreign Fighters under International Law (2014) samt Noam Lubells udtalelser herom: <https://vimeo.com/111632800>



Sikkerhedsrådet resolutioner om terrorisme og fremmedkrigere udgør en vigtig retskilde i vurderingen af problematikens internationale islæt og sikrer med operationelle forpligtelser, at truslen fordømmes og bekæmpes i fællesskab. Det internationale samarbejde på området er strengt nødvendigt taget det konstant grænseoverskridende element i problematikken i betragtning. Resolutionens misvisende kategorisering af fremmedkrigere bør derfor ikke lægges til grund for nationale lovgivningstiltag, da det ud fra et menneskeretlig synspunkt er centralt at sondre mellem lovgivning, som har til hensigt at begrænse fremmedkrigeres yderligere radikaliserings og dermed forøge risikoen for terrorintentioner og lovgivning som skal frihedsberøve personer med eller medvirkende til reelle terrorplanlægning. Fremmedkrigere bør således til trods for det akutte behov for regulering ikke give anledning til samme lovindgreb, som terrorlovgivning gør.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Se mere herom i følgende analyse om behovet for kriminalisering af fremmedkrigere, jf. afsnit 3.

## 2.7 Retsgaranti - solnedgangs-klausul

I forbindelse med indførelsen af Lovforslaget bør det som nævnt overvejes, om loven kan suppleres med retsgarantier som et værn mod en for vidtgående anvendelse af det alvorlige indgreb i individers bevægelsesfrihed. I den forbindelse er solnedgangs-klausuler interessante, og der vil i det følgende ses nærmere på solnedgangs-klausulers historiske placering i dansk ret og internationalt, og det vil vurderes, om det vil være et retssikkerhedsværn at påføre Lovforslaget med en sådan klausul.

En solnedgangs-klausul er udtryk for, at en lovs gyldighed ophører på et nærmere fastsat tidsperiode. Ophøret kan ligeledes være bestemt af en indtrædelsen af en bestemt begivenhed. Indførelsen af solnedgangs-klausuler er ikke traditionel praksis i moderne dansk lovgivning, men har efter 11. september samtidig været set anvendt i andre jurisdiktioner i forbindelse med antiterrorlovgivning.<sup>98</sup>

I dansk regi er solnedgangs-klausuler sjældent anvendt, men er samtidig heller ikke ukendte i et retshistorisk perspektiv. I anledning af den store tillflugt af danskere til de internationale brigader under den spanske borgerkrig i 1937, vedtog Folketinget en lov om udrejseforbud for danske såvel som fremmede statsborgere til deltagelse i den spanske borgerkrig.<sup>99</sup> Loven kom til som et led i de kontrolforanstaltninger, som den internationale Ikke-indblandingskomité iværksatte i februar 1937 og for overtrædelse fastsattes der en hæftestraf på op til 3 måneder og eventuelt bøde. Ligeledes vedtoges der efter anden verdenskrig i 1946 en tillægslov, som gav politiet beføjelse til at *nægte udstedelse af pas til en dansk statsborger samt inddrage et allerede udstedt pas, når der var grundet formodning om, at den pågældende havde til hensigt at udrejse for i udlandet at drive forbryderisk virksomhed eller en virksomhed til skade for den danske stats interesser.*<sup>100</sup> Af bemærkningerne til loven fremgår det, at bestemmelsen skulle anvendes, når man frygtede, at en person ville udrejse for at lave spionage i det pågældende land, eller når det var nødvendigt af politimæssige hensyn at bekæmpe internationale forbrydere.<sup>101</sup>

I Storbritanien blev der ligesom i den resterende del af Europa efter 11. september indført yderligere anti-terrorlovgivning.<sup>102</sup> Grundet parlamentarisk modstand fra oppositionen blev

---

<sup>98</sup> Der har ikke været anvendt solnedgangs-klausuler i dansk lovgivning i forbindelse med anti-terrorlovgivning.

<sup>99</sup> Rigsdagstidende 1937, tillæg C sp. 333. - Forslag til lov som vedtaget ved tredje behandling den 25. februar 1937.

<sup>100</sup> Lov nr. 158 af 30. marts 1946 til fremmedloven af 1875, som vedtoges ved kongelig anordning af 27. november 1946.

<sup>101</sup> Rigsdagstidende 1945-46, Tillæg A, II, sp. 3968 ff.

<sup>102</sup> The Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 (ATCSA).

der i forbindelse med udvidelsen af tidsperioden for tilbageholdelse af udenlandske terrormistænke indført en solnedgangs-klausul, som indebar, at loven ophørte efter 15 måneder, men at ophørsdatoen kunne forlænges med 12 måneder i op til 5 år.<sup>103</sup> Efter terrorangrebet i London i 2005, indførte briterne ligesom i Danmark<sup>104</sup> yderligere lovgivningsværn mod terrorisme og også i den sammenhæng indførtes der en solnedgangs-klausul i forbindelse med udvidelsen af tidsperioden fra 14 dage til 28 for varetægtsfængslinger af terrormistænkte.<sup>105</sup> Udvidelsen til 28 dage fik lov til at udløbe, og den tilladte periode gik således tilbage til 14 dage.

Den amerikanske "The Patriot Act"<sup>106</sup>, som trådte i kraft i oktober 2001 som et led i den amerikanske regerings anti-terrorlovgivning, var ligeledes påført en solnedgangs-klausul til trods for modstand fra Bush-administrationen.<sup>107</sup> Loven skulle udløbe efter fire år, men blev forlænget et år, hvor 14 ud af 16 tiltag faldt bort. De to resterende tiltag blev revideret og påført yderligere retsgarantier og en ny solnedgangs-klausul, som siden da er blevet forlænget flere gange.<sup>108</sup>

Solnedgangsklausuler synes at indebære nogle klare fordele i relation til ekstraordinære midler, som sættes ind i kampen mod terrorisme. I det følgende vil disse gennemgås således med henblik på at belyse, om hvorvidt en solnedgangsklausul vil have effekt i relation til lovforslag L99.

---

<sup>103</sup> John Ip, *Sunset Clauses and Counterterrorism Legislation* (2013).

<sup>104</sup> Anti-terrorpakke 2.

<sup>105</sup> John Ip, *Sunset Clauses and Counterterrorism Legislation* (2013).

<sup>106</sup> The Patriot Act: <http://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>.

<sup>107</sup> John Ip, *Sunset Clauses and Counterterrorism Legislation* (2013) s. 4.

<sup>108</sup> John Ip, *Sunset Clauses and Counterterrorism Legislation* (2013) s. 4.

### 2.7.1 Rationaler bag solnedgangsklausuler

Der kan fremhæves fire grundlæggende rationaler bag anvendelsen af solnedgangsklausuler i relation til anti-terrorlovgivning.

#### 1) **Beskyttelse mod, at vidtgående midler bliver normalen**

Solnedgangs-klausuler vil sikre en revision af vidtgående regler, som er indført under hensyn til ekstraordinære omstændigheder. Lars Løkke Rasmussen argumenterede i forbindelse med folketingsdebatten om Lovforslaget for, at Danmark befinder sig i en ekstraordinær situation i forhold til fremmedkrigere, hvilket øger behovet for ekstraordinære tiltag. Problemet opstår, og er tidligere i forbindelse med anti-terrorpakkerne opstået, når behovet senere ændrer sig, men reglerne ikke gør det. Ved indførelsen af permanente værn mod nye trusler og fjender bliver en række af de medfølgende borgerrettighedsindgreb til den normale retstilstand. Det vurderes i dag af den britiske borgerrettighedsorganisation Statewatch, at over 240 antiterrorlove og -aftaler er blevet indført i EU siden 2001.<sup>109</sup> Beskyttelsesværn, som indføres som værn for nationens sikkerhed, vil ofte gøre indgreb i retssikkerheden, grundlovsfæstede eller EMRK-fæstede frihedsrettigheder.<sup>110</sup> Solnedgangs-klausuler kan medvirke til at forhindre, at undtagelser bliver til reglen, og at vidtgående regler ophører sammen med behovet, som iværksatte lovgivningen.

#### 2) **Bedre information - bedre lovgivning**

Solnedgangs-klausuler kan medvirke til en højere grad af information omkring, hvilke midler der synes at forbedre de lovgivningsmæssige værn mod terror og herunder fremmedkrigere. Indførelsen af midlertidige love giver regeringen og Folketing mulighed for at se, hvilken reel effekt indgrebet synes at have. Den tilegnede viden vil således kunne lægges til grund for fremtidig permanent lovgivning. Lige såvel som at det overordnede mål for lovgiver bør forblive at indføre permanente love med et afbalanceret indgreb og anvendelsesområde, synes anvendelsen af solnedgangs-klausuler at give mulighed for at indsamle den fornødne mængde viden, som bør lægges til grund for, at et indgreb i borgers rettigheder kan legitimeres. Havde der eksempelvis været anvendt en solnedgangs-klausul i forbindelse med indførelsen af sessions-logning<sup>111</sup> som led i terrorpakke 2 fra 2006, havde loven selv ophørt og

---

<sup>109</sup> State Watch (SECILE) - <http://www.statewatch.org/projects/secile/>.

<sup>110</sup> Eva Smith, Vi hjælper terroristerne på vej (2010) - <http://www.information.dk/240173>.

<sup>111</sup> Jf. Logningsbekendtgørelsen, (988/2006) Bekendtgørelsen indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/24/EF af 15. marts 2006 om lagring af data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet og om ændring af direktiv 2002/58/EF, (EF-Tidende 2006 nr. L 105, side 54).

argumentationen for at opretholde den havde været svækket af, at indgrebet ikke viste sig at være effektivt.<sup>112</sup>

### **3) Et værn mod lovgivningsmæssig panik**

Afslutningsvis synes solnedgangsklausuler at udgøre et værn mod den form for lovgivningsmæssig opstemthed et terrorangreb kan medføre. Nyere begivenheder i gennem de seneste snart 14 år har gentagne gange demonstreret, hvordan et politisk og folkeligt pres på lovgiver kan opstå som følge af et terrorangreb. Lovgivningsprocesserne herefter har i nogle tilfælde været påvirket af panik, frygt og nød-reaktioner. Der opstår et politisk behov for handling, hvilket ofte anerkendes af den lovgivende magt ud fra en forståelig logik om, at hvis der ikke er nogle angreb, så fungerer anti-terrorlovgivningen, og hvis der er, så fungerer den ikke, og yderligere midler bør tages i brug.<sup>113</sup>

### **4) Midlertidigt værn**

Udrejsen af danskere til konflikten i Syrien og den afledte terrortrussel har været aktuel over flere år nu. Der er endnu ikke indtrådt et gældende lovgivningstiltag mod truslen og under anmodning fra Justitsministeriet indledte Straffelovsrådet i kommissorium af 8. oktober en undersøgelse af nødvendigheden for strafferetlig kriminalisering af fremmedkrigere, hvor svar ventes til sommer. Som tidligere nævnt antages det, at over 50 personer i Danmark i dag er hjemvendt fra Syrien. Hvorom vedtagelse af lovgivning som påvirker individets frihed bør være en proces, hvor afvejningen af de retlige hensyn er i højsæde, findes der også et behov for at lovgiver kan træde hurtigt ind og regulere retsområder, hvor den danske stats sikkerhed ikke synes at være beskyttet i den fornødne grad. Modsat bør lovgivers grundighed før permanente lovindgreb ligeledes vejes højt, hvilket medvirker til at skabe en kløft mellem behovet for regulering samt handlingsforslag herom. Ved hjælp af solnedgangs-klausuler kan der foretages midlertidige begrænsninger, som finder anvendelse ved de ekstraordinære omstændigheder, som oftest kommer til overfladen hurtigere, end lovgiver kan nå at reagere, og på den måde kan lovgivningsprocessen og beskyttelsen af danske interesser effektiviseres.

#### **2.7.2 Bør Lovforslag L99 suppleres med en solnedgangs-klausul?**

Som nævnt vidner både dansk retshistorie om tidligere eksempler på lovgiving, som tildeler myndighederne at nægte og inddrage statsborgers pas samt at pålægge udrejseforbud. Udrejseforbudet vedtaget i 1937 bortfaldt således af sig selv med borgerkrigens ophør, eller

---

<sup>112</sup> Jacob Mchangama, Sessionslogning (2014): <http://mchangama.blogs.berlingske.dk/2014/06/02/ophaevelse-af-sessionslogning-et-forelobigt-skridt-i-den-riktige-retning/>.

<sup>113</sup> John Ip, Sunset Clauses and Counterterrorism Legislation (2013), s. 10.

kunne ligeledes bortfalde tidligere ved en kongelig anordning.<sup>114</sup> Tillægsloven fra 1946 var tidsmæssig begrænset således, at den kun skulle gælde et år ad gangen og ophørte ved lov i 1952<sup>115</sup>. Det fremgår af bemærkningerne hertil, at der ikke længere viste sig ”praktisk trang” til at have en sådan bestemmelse.<sup>116</sup>

Solnedgangs-klausuler har til formål at isolere anvendelsen af en bestemmelse således den udelukkende tages i brug i relation til den situation, der iværksatte behovet for et begrænsning af borgernes rettigheder. I nærværende situation er det klart at det er situationen i Syrien og Irak som har iværksat den politiske og lovgivningsmæssige proces. Det fremgår dog af bemærkningerne samt ordlyden af Lovforslaget at loven målrettes til også at omfatte lignende situationer, som indebærer samme komplikationer. Loven er således konciperet med et generelt og ikke tidsspecifikt mål for øje, hvilket adskiller lovforslaget fra de to tidligere love.

Indførelsen af en solnedgangs-klausul synes dog stadig ud fra ovenfor nævnte rationaler at være en stærk retsgaranti, som vil tvinge lovgiver til revurdere nødvendigheden af bestemmelsen, hvilket automatisk vil medføre en revision af lovens nødvendighed. Med indførelsen af tillægsloven i 1946 blev der udtrykt betænkeligheder ved, at politiet traf afgørelser i disse sager, men det mentes, at fordi loven kun var gyldig et år ad gangen, forelå der en tilstrækkelig retsgaranti. I nærværende lovforslag lægges der op til en årlig vurdering af grundlaget for den enkelte inddragelse af pas samt meddelelse af udrejseforbud. Det kunne derfor med fordel overvejes, om en lignende klausul skulle tilknyttes selve loven om ændring af pasloven, således at den vidtgående beføjelse blev revurderet løbende og kun er gyldig, såfremt der foreligger ekstraordinære omstændigheder, som bebuder det.

Som følge af et tværpolitisk flertal om indførelse af en solnedgangsklausul forud for første behandlingen af Lovforslaget tegner det i skrivende stund til, at loven vil blive underlagt en Folketingsevaluering inden for 2 år. En sådan ydre grænse vil som udgangspunkt og afhængigt af udførelsen udgøre en retsgaranti, som medvirker til, at beføjelserne udelukkende kan anvendes, så længe der findes et legitimt hensyn til det. Det fremgår af justitsministeren svar på Folketingets spørgsmål fra 1. behandlingen af Lovforslaget, at en evaluering af reglerne findes passende og at der planlægges at udarbejde en rapport over erfaringerne med lovforslaget som oversendes til Folketinget inden udgangen af 2017.<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> Socialdemokratiet, Håndbog, Rigsdagssamlingen 1936-37.

<sup>115</sup> Bestemmelsen udgik ved lov nr. 223 af 7. Juni 1952.

<sup>116</sup> Rigsdagstidende 1951-52, Tillæg A II, sp. 5271 ff.

<sup>117</sup> Ministeren svar på spørgsmål 1 ved 1. behandling af lovforslag, jf. <http://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/L99/spm.htm#dok>.

## 2.8 Hensigtskriminalisering

Lovforslaget synes afslutningsvis at give anledning til en generel betragtning som adskiller sig fra den resterende del af analysen.

Lovgivers ønske om at forsvare den danske stat og dennes interesser er i takt med truslens alvorlighed beskyttelsesværdigt. Statens sikkerhed vurderes i både national- og international sammenhæng af domstolene som værende et yderst tungtvejende hensyn, som er i stand til at legitimere selv stort indgreb i frihedsrettigheder, hvilket understøttes af EMD og Folketinget.<sup>118</sup> Det fremsatte lovforslag sigter netop herefter ved at begrænse statsborgeres bevægelsesfrihed under hensyn til at begrænse udrejsen af fremmedkrigere, som senere kan udgøre en fare for staten.

Lovforslaget synes dog alligevel at skille sig ud i sammenligning med andre lovfæstede forbud og indgreb i individets frihed.

Ved at pålægge danske statsborgere straf for overtrædelse af et forbud mod udrejse, begrænses individets bevægelsesfrihed. Et sådant indgreb kan under de rette omstændigheder findes legitimt i henhold til TP4, art. 2, stk. 3. Dog bør det bemærkes, at når overtrædelsen af et udrejseforbud gøres strafbart, gøres der indgreb i rettigheden til den, som mistænkes for at have intention om udrejse for at deltage i konflikt. Overtrædelse af en hensigten er dermed kriminaliseret. Rettighedsindgrebet er præventivt og overtrædelsen heraf medfører således straf på op til 2 år. Hverken præventiv lovgivning eller straf for overtrædelse heraf er usædvanlig, når der er fare for alvorlige kriminalitet forude. Denne type indgreb kender vi således fra terrorbestemmelserne i straffeloven. **Det bemærkelsesværdige i forhold til Lovforslaget og den præventive begrænsning af fremmedkrigere er, at den bagvedliggende handling, nemlig deltagelse i væbnet konflikt, ikke er strafbar.**

Med andre ord risikerer statsborgere et indgreb i deres bevægelsesfrihed og straf for overtrædelse heraf uden at kunne blive straffet for selve handlingen, som der værnes mod, nemlig deltagelse i væbnet konflikt i udlandet.

Begrebet 'fremrykket fuldbyrdelsesmoment' kendes fra strafferetten, hvor visse forbrydelser siges at være realiseret, til trods for at den forbryderiske handling ikke er blevet gennemført. Det kan eksempelvis være afpresning efter straffelovens § 281, hvor forbrydelsen siges at være realiseret til trods for at afpresningen aldrig førte en berigelse med sig.<sup>119</sup> I straffelovens § 21

---

<sup>118</sup> De forenede sager C-293/12 og C-594/12 - Digital Rights and others v. Ireland.

<sup>119</sup> Eva Smith, *Kriminalitet og Straf* (2012), s. 98.

fremgår det strafferettens forsøgslære, som muliggør at straffe for handlinger, som sigter at fremme udførelsen af en forbrydelse selvom om denne ikke fuldbyrdes.<sup>120</sup>

Med Lovforslagets forbud mod udrejse ved mistanke om deltagelse i visse aktiviteter kan der også siges at ske en form for fremrykkelse af fuldbyrdelsesmomentet. Forskellen synes dog at være, at et udrejseforbud ikke blot er en tidsmæssig fremrykkelse af indgrebet, men modifikation, hvor der indlægges en forventning om, at der en forbryderisk hensigt hos fremmedkrigeren. Fremmedkrigeres deltagelse i væbnet konflikt er som sagt ikke ulovlig i sig selv, hvorfor politiet ved anvendelse af beføjelsen antager hensigt til at begå specifikke forbrydelser omfattet af straffeloven. Det er dermed ikke en kriminaliseret handling, som giver anledning til det præventive rettighedsindgreb, men derimod en lovlig handling.

I det omfang man **ikke** er omfattet af et udrejseforbud<sup>121</sup>, vil man altså kunne rejse ud og kæmpe i en væbnet konflikt uden at risikere at blive mødt med sanktioner (medmindre man har begået terrorisme, krigsforbrydelser m.v.). Straffen bygges således på en formodning om fremtidig kriminalitet i forbindelse med ophold i et konfliktområde og derimod ikke en reel forbrydelse. Dette kan skabe en uklar retsstilling for individet, hvor det vil være sværere at forudsige sin retsstilling, hvilket er uhensigtsmæssigt og forekommer ikke at være en overvejelse, som hverken regeringen, Folketinget eller Retsudvalget har kommenteret på.

## 2.8 Konklusion om lovforslag L99

Det af regeringen fremsatte lovforslag er et vidtgående indgreb i individets ret til fri bevægelse. Lovforslagets vide og uklare anvendelsesområde, svage mistankekrav og præventive natur i form af at foretage indgreb pga. hensigt til en ikke-kriminaliseret handling findes samlet at være retssikkerhedsmæssigt betænkelig og et alvorligt indgreb i menneskeretten til fri bevægelighed, jf. TP4.

Lovforslaget må dog, med forbehold for den fremtidige retsanvendelse, anses for at være i overensstemmelse med EMRK. Udvidelsen af anvendelsesområdet til at omfatte “andre staters sikkerhed” synes dog at være i fare for at gå ud over, hvad der ifølge EMRK kan retfærdiggøre indgreb ifølge TP4, artikel 2, modsat findes der ikke praksis som direkte afgrænser hensynet.

Der ville med fordel kunne indføres en højere grad af forudsigelighed og klarhed i både ordlyd og tilknyttede bemærkninger på en måde, som ville øge borgeres indsigt i

---

<sup>120</sup> Straffeloven LBK nr 871 af 04/07/2014.

<sup>121</sup> Eksempelvis i tilfælde af, at PET ikke har været opmærksom på den pågældendes hensigter.



bestemmelsen og deres afledede retsstilling. Opsummerende synes det nødvendigt at fremhæve følgende betragtninger:

- 1) Afgrænsningen af ordvalget “den offentlige orden” kan med fordel tydeliggøres. Hvis det er lovgivers intention at sidestille det i TP4, artikel 2, stk. 3 nævnte “ordre public” bør det i højere grad uddybes, og bestemmelsen bør afgrænses til yderst alvorlige forbrydelser, som kan sidestilles med dem mod statens sikkerhed. Dette siges på trods af lovgivers revision og ændring af ordlyden til *væsentlig fare for den offentlige orden*.
- 2) Der synes ikke at være hverken tradition eller behov for at lade *andre staters sikkerhed* være omfattet af Lovforslagets anvendelsesområde. Anvendelsesområdet i bestemmelsens ordlyd bør generelt begrænses til tilfælde, hvor der foreligger tungtvejende hensyn til *statens indre og ydre sikkerhed, men omfattelsen af andre staters sikkerhed forekommer uoverskuelig og svær at afgrænse på en hensigtsmæssig måde i relation til EMDs legalitetsprincip*.
- 3) Det vil være u hensigtsmæssig og potentielt i strid med EMRK, hvis beføjelsen til pasinddragelse og meddelelse af udrejseforbud anvendes i andre tilfælde end, hvad der efter forslaget's undertitel (Styrket indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet m.v.) og i bemærkninger kan kategoriseres som potentielle fremmedkrigere.<sup>122</sup>
- 4) Mistankekravet *grund til at antage* forekommer uproportionelt i forhold til indgrebets alvorlighed. Der synes at være belæg for hæve kravet til politiets skønsbeføjelse, således at der kræves *rimelig grund til at antage* eller en *begrundet formodning om mistanke* om hensigt til udrejse ligesom det ses i flere andre lande.
- 5) Lovforslaget synes at sætte ind mod fremmedkrigere på samme måde, som der gøres mod terrorister, men med den væsentlige forskel, at terrorhandlinger er selvstændigt ulovliggjort ved straffelovens § 114 i modsætning til deltagelse i fremmed væbnet konflikt. En selvstændig strafferetlig kriminalisering af ikke-statslig deltagelse i væbnet konflikt bør derfor, som Straffelovsrådet er anmodet om, overvejes, da det vil medvirke til en højere grad af transparens. Dette vil der ses nærmere på i analysens anden del om kriminalisering af fremmedkrigere.
- 6) Afslutningsvis findes det nævneværdigt at påpege den praktiske virkning af et udrejseforbud. Det forhold, at Danmarks medlemskab af Schengen-samarbejdet muliggør fri rundrejse uden pas i størstedelen af Europa helt indtil den tyrkiske grænse, giver fremmedkrigere gode bevægelsesmuligheder. Dette er allerede ved flere tilfælde blevet demonstreret af europæiske fremmedkrigere, som er udrejst til Syrien uden pas,

---

<sup>122</sup> Det fremgår af justitsministerens svar på samrådsspørgsmål 34 og af følgende nyhedsartikel, at det er ministerens opfattelse af bestemmelsen også kan finde anvendelse for andre end fremmedkrigere. <http://www.information.dk/522703>.

men blot med et identifikationskort.<sup>123</sup> I et praktisk henseende synes pas-inddragelse at udgøre en begrænset præventiv foranstaltning. Desuden synes den generelle præventionseffekt at være svækket i relation til stærkt overbeviste og endda radikaliserede individer.<sup>124</sup> Det findes i den anledning uhensigtsmæssigt, at bemærkningerne ikke indeholder overvejelser herom, da det skaber et misforhold mellem præventive formål med bestemmelsen og den antagelige effekt heraf.

---

<sup>123</sup>ICCT Research Paper (2014), s. 18: [...] cases such as the one of Ibrahim Munir, who travelled through Turkey to Syria although authorities had confiscated his passport during an earlier attempt to travel to the conflict-ridden country, demonstrate the limitations of the law: the German national identification card, which is available to citizens above the age of sixteen, is sufficient to travel through the Schengen area to Turkey, where subsequently the border to Syria can be crossed. Others have also managed to leave Germany without being stopped by the authorities.

<sup>124</sup> Flere synes at have givet udtryk for, at et udrejseforbud ikke vil virke afskrækkende for personer, der vil til Syrien og kæmpe. Denne potentielle svækkelse af forbudets præventive effekt forklares med, at mange af de udrejsende ikke regner med at vende hjem igen, da de enten ønsker at blive i eksempelvis Islamisk Stat efter troppernes "sejr" eller ønsker en død i kamp som martyrer. Ved interview med tidligere *foreign fighter recruiter* har medforfatter Edwin Bakker konstateret, at fremmedkrigere oftest rejser uden hensigt om at returnere til deres hjemland, se ICCT, (2014) s. 6.

Naser Khader, der forsker ved tænketanken fra Hudson Institute i Washington udtaler til Berlingske Tidende, at "Det virker ikke at skræmme folk, der vil til Syrien for at slås, med døden. For mange af dem vil netop af sted for at dø som martyr", siger Naser Khader, der dog erkender, at en skræmmekampagne kan påvirke familie og venner. se artikel her: <http://www.b.dk/globalt/ekspert-syriens-krigere-skal-trues-med-doeden>.

### 3. Strafferetlig kriminalisering

#### 3.1 Indledning

Lovforslag L99 som gennemgået ovenfor repræsenterer et civilretlig tiltag af præventiv art, hvor selve overtrædelsen heraf er strafbar og dermed kriminaliseret. Den overordnede problemstilling i nærværende denne gennemgang giver ligeledes anledning til at se nærmere på, hvilke muligheder for strafforfølgelse af fremmedkrigere og deres handlinger straffeloven giver anledning til.

Den danske straffelov indeholder en række bestemmelser, som under visse omstændigheder muliggør strafforfølgelse. Der ønskes med følgende at se nærmere på, hvilke muligheder straffeloven indeholder for at straffe fremmedkrigere for deres ugerninger, samt hvilke begrænsninger der følger heraf. I et forsøg på at afklare, hvilke retlige handlemuligheder der i dag er, og hvilke der bør overvejes indført, vil der foretages en gennemgang af fremmedkrigeres retsstilling nationalt og folkeretligt. Fastlæggelsen heraf giver således anledning til en analyse af de eksisterende regler i straffeloven og deres tilstrækkelighed samt spørgsmålet om, hvorvidt ny-kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet er nødvendig. Analysen vil således fokusere på samme spørgsmål som det, Straffelovsrådet undersøger og afgiver svar på i sommeren 2015.<sup>125</sup> Til brug for analysen vil den norske regerings fremlagte udkast til lovforslag om særskilt kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter inddrages komparativt.

#### 3.2 Fremmedkrigeres retsstilling efter den humanitære folkeret

I forbindelse med overvejelser om ny-kriminalisering af handlinger under væbnede konflikter er det centralt at inddrage folkerettens regler herom, som i visse tilfælde forhindrer kriminalisering af visse aktører, da disse, i kraft af deres funktion, nyder strafferetlig immunitet efter Geneve-konventionernes regler.

Folkeretten om væbnede konflikter, omtales som den humanitære folkeret eller International Humanitarian Law (IHL). IHL udgør et vigtigt bagtæppe for fremmedkrigeres retsstilling og vurderingen af, hvilke handlinger der bør og kan kriminaliseres. De fire Genève-konventioner fra 1949 samt to tillægsprotokoller fra 1977 og 2005 udgør de mest centrale rammer for IHL,<sup>126</sup> som også populært kaldes *krigens regler*. Heri reguleres, hvordan væbnede konflikter skal udkæmpes. Foruden de ratificerede konventioner, består IHL ligeledes af en række

---

<sup>125</sup> Straffelovsrådet kommissorium af 8. oktober 2014, se litteraturliste.

<sup>126</sup> Haag-konventionerne betragtes også som en del af den humanitære folkeret, men er ikke nærmere relevant for denne behandling.

folkeretlige sædvaner.<sup>127</sup> Væbnet konflikt er ikke defineret i Geneve-konventionerne, det tætteste på en definition heraf stammer således fra den tidligere Internationale straffetribunal i Jugoslaviens (ICTY) definition i sagen mod *Tadic*<sup>128</sup>:

“an armed conflict] exists whenever there is a resort to armed force between States or protracted armed violence between governmental authorities and organised armed groups or between such groups within a State.”

Under den humanitære folkeret sonderer man dertil imellem internationale - og ikke-internationale væbnede konflikter (henholdsvis IAC og NIAC).

**En international væbnet konflikt (IAC<sup>129</sup>)** forekommer, når en eller flere stat anvender enhver væbnet magt mod en anden stat. IAC kæmpes således som udgangspunkt mellem to eller flere stater.

**En ikke-international væbnet konflikt (NIAC<sup>130</sup>)** foreligger, når der opstår væbnet kamp mellem en stat og en eller flere organiserede grupper inden for staten eller mellem disse. Den humanitære folkeret bygger på en faktisk vurdering af 1) intensiteten af den væbnede konflikt 2) konfliktens parter og deres organisation.<sup>131</sup>

En IAC er reguleret af de fire Geneve-konventioner (GK), tillægsprotokol I (TP I) og af Haag-konventionerne. NIACs er i modsætning dertil kun reguleret af den fælles artikel 3 i Geneve-konventionerne, tillægsprotokol II samt den humanitære folkerets sædvaneret. Det diskuteres, hvor mange af GKs regler der skal tillægges sædvaneretlig status.<sup>132</sup> En statusopgørelse fra Røde Kors over de folkeretlige sædvaner fra 2005 indikerer, at flere af konventions-reglerne i dag betragtes som sædvaneret, men omfanget heraf er dog stadig

---

<sup>127</sup> Peter Vedel Kessing (2008), s. 28.

<sup>128</sup> Tadić (IT-94-1) “*Prijedor*”: <http://www.icty.org/case/tadic/4>

<sup>129</sup> Forkortelsen anvendes generelt og står for “International Armed Conflict”.

<sup>130</sup> Forkortelsen anvendes generelt og står for “None-International Armed Conflict”.

<sup>131</sup> Tillægsprotokol II, artikel 1 afgrænser NIACs som konflikter [...] between its armed forces and dissident armed forces or other organized armed groups which, under responsible command, exercise such control over a part of its territory as to enable them to carry out sustained and concerted military operations and to implement this Protocol.

2. This Protocol shall not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence and other acts of a similar nature, as not being armed conflicts.

<sup>132</sup> Peter Vedel Kessing (2008) s. 107

meget omtvistet.<sup>133</sup> Sondringen mellem IAC og NIAC er derfor stadig afgørende i forhold til vurderingen af fremmedkrigeres retsstilling.

Der sondres yderligere mellem reglerne for adgangen til brug af væbnet magt (*jus ad bellum*) og reglerne for, hvordan væbnede konflikter skal udkæmpes (*jus in bello*). Brug af væbnet magt er med enkelte undtagelser forbudt efter folkeretten, hvor interne borgerkrigs-lignende konflikter (NIACs) ikke er underlagt noget folkeretligt forbud. Det vil imidlertid efter de fleste staters egne lovgivning anses som en forbrydelse at tage væbnet magt i brug på statens eget territorium og er i mange stater også strafbart efter national lov. Den humanitære folkerets regler for, hvordan en væbnet konflikt skal udkæmpes (*jus in bello*) gælder derimod i begge typer af konflikter, men dog med nogle ganske vigtige forskelligheder.

I en IAC sondres der mellem lovlige kombattanter og civile. Kombattantstatus indebærer en ret til aktiv deltagelse i kampene i en konflikt, hvilket medfører immunitet over for strafforfølgelse, såfremt deres handlinger er i overensstemmelse med de øvrige regler. Derudover er kombattanter ifølge artikel 44(1) af tillægsprotokol 1, berettiget til privilegiet som krigsfanger, hvilket indebærer en række beskyttelseshensyn oplyst i den 3. Genevekonvention. Som lovlige kombattanter regnes først og fremmest medlemmer af væbnede styrker, som optræder på vegne af en stat, og som er part i en international væbnet konflikt.<sup>134</sup> Kombattanter vil dermed normalt være en del af en militær organisation under ansvarlig kommando og med et internt disciplinærsystem. Dette bidrager blandt andet til at sikre kombattanters efterlevelse af reglerne i en væbnet konflikt.<sup>135</sup>

### 3.2.1 Fremmedkrigere i en international væbnet konflikt

Den aktuelle situation<sup>136</sup> i konfliktområdet er, at der i den del af konflikten, som foregår Irak er en NIAC. Det skyldes, at koalitionsens magtanvendelse sker på en irakisk anmodning om bekæmpelse af IS.<sup>137</sup> Den syriske regering har ikke anmodet herom, og derfor antages koalitionsens væbnede magtanvendelse i Syrien folkeretlig at kunne kategoriseres som en IAC.

---

<sup>133</sup> ICRC's Sædvaneretsstudium (2005). Der kan dertil henvises til ICRCs liste over sædvaner: [https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_rul\\_rule159](https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule159)

<sup>134</sup> Tredje Genèvekonvention, artikel 4 og første tillægsprotokol 2, artikel 43.

<sup>135</sup> Medlemmer af visse styrker som ikke optræder på vegne af en stat kan i særlige tilfælde også regnes for lovlige kombattanter. Eksempelvis en oprørsgruppe som forsøger at frigøre sig, jf. tillægsprotokol 1., artikel 1 (4) eller spontane modstandere eller modstandsgrupper mod en øjeblikkelig invasion også kan betragtes som lovlige kombattanter. Dette er dog ikke aktuelt for denne fremstillings behandling af de folkeretlige regler.

<sup>136</sup> Februar 2015.

<sup>137</sup> Se afsnit nedenfor.

Der foreligger intet folkeretligt forbud mod, at personer som ikke kvalificerer sig til kombattantstatus, deltager i en IAC. Disse personer nyder imidlertid ikke de samme privilegier i forhold til immunitet som lovlige kombattanter og udgør dertil også lovlige angrebsmål, såfremt de deltager direkte og aktivt i krigshandlingerne. Den præcise forståelse af konventionens ordlyd, "*direct participation in hostilities*", er handlinger, som foretages til støtte for én part i en væbnet konflikt, og som direkte forårsager skade på andre parter, enten død, skade eller ødelæggelse, eller som direkte skader en modstanders militære operationer eller kapacitet.<sup>138</sup>

I en international væbnet konflikt kan fremmedkrigere således anses som værende lovlige kombattanter, civile eller civile, som direkte deltager i krigshandlinger (*direct participation in hostilities*). Fremmedkrigere som ud fra artikel 50 i 1. tillægsprotokol vil, når de indgår i aktiv krigsdeltagelse, være lovlige angrebsmål. Disse overtræder ikke folkeretten og deres deltagelse udgør som udgangspunkt ikke krigsforbrydelser.<sup>139</sup> Det bør dog holdes for øje, at såfremt fremmedkrigere lander i hænderne på fjenden kan de afhængigt af deres opfyldelse af nationalitetskriteriet i den fjerde Geneve-konventionens artikel 4 om beskyttede personer opnå krigsfangestatus. Kriteriet i artikel 4 foreskriver nemlig, at alle personer, som lander i fjendens hænder opnår beskyttelse som krigsfanger, såfremt de ikke er af fjendens nationalitet eller er statsborgere fra en neutral stat i et besat område, jf. artikel 4.<sup>140</sup>

### **3.2.2 Fremmedkrigere i en ikke- international væbnet konflikt (NIAC)**

Den amerikansk-ledede koalitions indtog har ikke haft betydning for den folkeretlige kategorisering af konflikten. Dette skyldes som sagt, at koalitionen er gået ind i Irak på grundlag af en anmodning om støtte fra den irakiske regering og således, i et folkeretligt perspektiv, kæmper på vegne af den irakiske regering og ikke som en ekterritorial part i konflikten. Beslutningen om Danmarks støtte til koalitionen blev vedtaget af Folketinget i oktober<sup>141</sup>, og det fremgår ligeledes af Udenrigsministeriets svar på spørgsmål 17 i

---

<sup>138</sup> S. Kraehenmann, *Foreign Fighters Under International Law* (2014), s. 16ff.

<sup>139</sup> M. Sassoli, *Terrorism and War*, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4 no. 5 (2006) pp. 969-70

<sup>140</sup> Se ICRC Commentary on art .4 1949 Geneva Convention III p. 46.

<sup>141</sup> Vedtaget af Folketinget ved 2. (sidste) behandling den 2. oktober 2014 - *Folketingsbeslutning om yderligere dansk militært bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL*.

Forsvarsudvalget, at det er regeringens opfattelse, at Danmark deltager i en ikke-international væbnet konflikt.<sup>142</sup> Denne opfattelse støttes ligeledes af folkeretseksperten.<sup>143</sup>

En NIAC er udelukkende reguleret af den fælles artikel 3 i Geneve-konventionerne, samt tillægsprotokol II og de sædvaneretlige regler. Der opereres således ikke med lovlige kombattanter i en NIAC, og deltagere i konflikten har ikke krav på strafferetlig immunitet eller krigsfange-status efter GK. Et lands egne officielle styrker vil derimod normalt nyde straffrihed efter national lovgivning om krigsførelse, men altså ikke efter folkeretten. Danske soldater i Irak, som i henhold til sit mandat optræder til støtte for Iraks myndigheder, vil eksempelvis ikke kunne strafforfølges for deres deltagelse i ellers lovlige kamphandlinger henset til dansk militær lovgivning herom.

Geneve-konventionens fælles artikel 3 sikrer en minimumsbeskyttelse af personer, som ikke deltager eller ikke *længere* deltager i kamphandlinger. Denne grad af beskyttelse må konstateres at finde anvendelse for fremmedkrigere i Irak. Beskyttelsen af human behandling efter artikel 3 er uafhængig af nationalitet, race, religion eller overbevisning.<sup>144</sup>

Fraværet af regler om kombattanter fordrer, at fremmedkrigere under nationale bestemmelser kan straffes for handlinger, som potentielt set ville være i overensstemmelse med folkeretten. Den milde regulering af *jus in bello*-reglerne i en NIAC har til formål at beskytte et lands suverænitet ved interne konflikter, men giver samtidig anledning til en ubalanceret situation, hvor fremmedkrigere nationalt kan straffes for handlinger, som under folkeretten synes lovlige.<sup>145</sup> Der kan argumenteres for, at denne ubalance opfordrer til en vis grad af disrespect for den humanitære folkeret, da fremmedkrigere og oppositionsstyrker generelt set vil kunne straffes til trods for deres overholdelse af IHL under en NIAC. Som led i at genoprette incitamentet for oppositionsstyrkers overholdelse af IHL råder Tillægsprotokol II, artikel 6 (5) amnesti for deltagelse i kampene, men derimod ikke for krigsforbrydelser af nogen art.<sup>146</sup>

---

<sup>142</sup> <http://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/L99/spm.htm#dok>.

<sup>143</sup> Se høringssvar fra Institut fra Menneskerettigheder, Justitia samt Røde kors: <http://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/199/bilag/1/index.htm#nav>.

<sup>144</sup> Geneve-konventionen artikel 3 (1).

<sup>145</sup> For mere om ubalancen mellem national lovgivning og folkeretten se J. D Ohlin "Combatants privilege in Asymmetric and Covert Conflict, Yale Journal of International Law, July 2014, s. 31 ff.

<sup>146</sup> I den Internationale Røde Kors komites fastlæggelse af folkerettens sædvaneret findes denne amnesti-regel ligeledes fastlagt under regel 159 og finder således anvendelse under NIAC. [https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_rul\\_rule159](https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule159).

### 3.2.3 Opsummering

Der er flere konklusioner at drage i relation til fremmedkrigeres retsstilling under folkeretten.

1) Ikke-statslig deltagelse i væbnede konflikter er ikke en overtrædelse af den humanitære folkeret. Dette gør sig gældende i både internationale og ikke-internationale væbnede konflikter, og fremmedkrigere forbryder sig dermed ikke mod folkeretten ved deres blotte deltagelse. 2) Fremmedkrigerne i Irak (NIAC) nyder folkeretlig beskyttelse efter konventionens artikel 3<sup>147</sup>, som sikrer personer, som ikke *længere* deltager i kampene, en human behandling med respekt for de i artiklen oplyste forbudte handlinger. Beskyttelsen ydes ifølge artikel 3 uafhængigt af overbevisning og nationalitet. 3) Fremmedkrigere i Syrien må antages at være underlagt nationalitetskriteriet<sup>148</sup>, såfremt det ikke findes at minimumsbeskyttelsen i artikel 3 er sædvane. 4) Fremmedkrigere må overordnet set, i begge typer konflikter, betragtes som civile, som deltager i kampene og dermed ikke som lovlige kombattanter med den følge, at de ikke nyder strafferetlig immunitet, hvilket muliggør national strafforfølgelse.

### 3.4 Fremmedkrigeres retsstilling efter dansk ret

Folketinget vedtog i 2002 og 2006 lovændringer, som i almindelig tale i dag kendes som terrorpakkerne.<sup>149</sup> Lovgivningen havde først og fremmest til formål at gennemføre de ændringer, der var nødvendige for, at Danmark kunne ratificere FN-konventionen af 9. december 1999 til bekæmpelse af finansiering af terrorisme samt FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) og EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme.<sup>150</sup> Den nu kendte § 114 (terrorparagraffen) blev indført, hvilket muliggjorde yderligere strafforfølgelse af terrorister, en udvidelse af efterretningstjenestens beføjelser, datalogning og en øget strafferamme for udvalgte terrorforbrydelser, som nu kan straffes med op til livstid.

I lyset af terrorangrebet i London i juli 2005 foretog regeringen en ny og samlet gennemgang af det danske samfunds indsats og beredskab over for terrorhandlinger, hvilket førte til terrorpakke 2. Blandt mange andre ændringer blev det strafferetlige værn mod terrorisme revurderet, hvilket førte til indførelsen af nye straffelovsbestemmelser, som blandt andet gjorde det strafbart at hverve og oplære samt at lade sig hverve og oplære til at begå terrorhandlinger.

Flere strafferetlige bestemmelser bliver aktuelle i relation til terrorisme og endnu flere i relation til fremmedkrigere. Politisk set har der foreligget en høj grad af usikkerhed omkring,

---

<sup>147</sup> Samt tillægsprotokol II, artikel 6(5) .

<sup>148</sup> fjerde Geneve-konvention artikel 4.

<sup>149</sup> Lov nr. 378 af 6. juni 2002 (terrorpakke I), Lov nr. 542 af 08/06/2006 (Terrorpakke 2).

<sup>150</sup> Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism.



hvilke love og bestemmelser som muliggør strafforfølgelse af fremmedkrigere, hvilket har præget debatten generelt og særligt omkring Folketingets beslutning om at støtte den internationale koalition i Irak, som blev vedtaget i oktober 2014.

Det findes relevant at klarlægge gældende ret (de lege lata) for fremmedkrigere, da dette må siges at være et nødvendigt skridt i den overordnede søgen på, hvilken form for regulering der bedst vil medvirke til at mindske terrortruslen vakt af fremmedkrigere. Derfor vil gældende nationale strafferetsbestemmelser, som findes relevante for strafforfølgning af fremmedkrigere, gennemgås i det følgende.

### **3.4.1 Terrorloven - Straffelovens §§ 114 - 114h**

En central og tilbagevendende problematik i henhold til terrorlovgivning er som tidligere nævnt forholdet mellem national og international lovs definition af, hvad der konstituerer terror, hvilket medfører forskellige retlige konsekvenser afhængigt af, hvilke juridiske regimer der påberåbes. Som kort forklaret ovenfor udspringer problemet blandt andet af, at der i internationalt øjemed ikke kan opnås enighed om en universal definition af terrorisme.<sup>151</sup>

I dansk ret er begrebet derimod defineret i § 114, hvoraf det fremgår, at terrorisme er en række oplyste forbrydelser, der begås med det særlige formål at destabilisere et land eller tvinge en dansk eller udenlandsk myndighed til en bestemt adfærd. Terrorforbrydelser er således under dansk ret karakteriseret ved, at gerningsmanden begår en eller flere af de i § 114 angivne handlinger med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller at tvinge myndigheder m.v. på en given måde (terrorforsæt).<sup>152</sup>

Igennem §§ 114- 114h hjemles straf af en række forskellige typer alvorlige forbrydelser forbundet med terrorisme, herunder udøvelse, fremme, hvervning og finansiering af terror og terrorrelaterede aktioner. I straffelovens § 114c, stk. 3 eksempelvis, straffes således også den, som lader sig hverve til at begå en af de i § 114 eller § 114a mange forskellige oplyste terrorhandlinger. Ligeledes følger det af § 114f, at den som, uden at forholdet omfattes af §§ 114-114 e, deltager i eller yder væsentlig økonomisk eller anden væsentlig støtte til korps, gruppe eller sammenslutning, der har til hensigt ved magtanvendelse at øve indflydelse på offentlige anliggender eller fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen, straffes med fængsel indtil 6 år.

---

<sup>151</sup> For mere om definitionen af terror se: Peter Vedel Kessing, Definitionen af terrorisme i fredstid og under væbnet konflikt (2008), D.C Paulussen, ICCT Research Paper, Impunity for international terrorists? (2012) samt Helene Højfeldt (2014).

<sup>152</sup> Betænkning om § 114 - 2005/1 BTL 217.

Straffelovens terrorbestemmelser er både relevante og aktuelle i forhold til fremmedkrigere. Bestemmelserne muliggør strafforfølgelse af fremmedkrigeres forbrydelser, såfremt der findes beviser for, at forbrydelsen er begået med terrorforsæt efter § 114.

Terrorbestemmelserne er ligeledes underlagt universal jurisdiktion, hvilket muliggør at straffe for handlinger, som finder sted uden for dansk jurisdiktion, hvilket de almindelige straffedelikter ikke nyder. Universal jurisdiktion muliggør således straf af individer efter § 114 uanset gerningsstedet for forbrydelsen og gerningsmandens nationalitet. Dette indebærer, at personer, som vælger at udrejse til en konfliktzone og kæmpe på vegne af eksempelvis IS, er omfattede af bestemmelserne, som dækker en vid række af forbrydelser, som strækker sig fra manddrab til vold og frihedsberøvelse til transport af sprængstoffer.<sup>153</sup> Terrorbestemmelserne hjemler dertil hård straf af alle, som medvirker eller finansierer terrorplaner. Hertil kommer det, at det traditionelle forsætskrav til medvirken i forbindelse med terrorlovgivningen har gennemgået en modificering, således at der ikke kræves forsæt til medvirken til terror.

I relation til fremmedkrigere indebærer terrorbestemmelserne både praktiske og juridiske begrænsninger.

Indledningsvist forekommer det centralt at slå fast, at fremmedkrigeres voldelige deltagelse i en militær konflikt ikke i sig selv udgør en terrorhandling, men kun handlingen foretages med det særlige formål at sprede frygt hos civilbefolkningen eller tvinge myndigheder (terrorforsæt), hvilket må antages ikke nødvendigvis at være tilfældet i alle forbrydelser begået af fremmedkrigere.

Juridisk set er anvendelsen af terrorbestemmelserne yderligere begrænset af, at Højesteret i 2009 i *Fighters and Lovers*-sagen<sup>154</sup> afgrænsede anvendelsen af terrorbestemmelserne til kun at finde anvendelse ved angreb på civile og ikke individer. Denne begrænsning synes at stemme overens med den sædvaneretlige afgrænsning af IHL. I *Galic'*-sagen fra 2003, begrænsede ICTY terrorhandlinger til handlinger udført mod civile, som *ikke tager direkte del i fjendtlighederne*. En sådan begrænsning følger derimod ikke direkte af ordlyden af artikel 51 i tillægsprotokol I, artikel 13. Efter IHL og dansk ret omfatter terrorisme antageligt ikke handlinger rettet mod kombattanter og civile, som tager direkte del i fjendtlighederne. Dette er en konkret begrænsning af bestemmelsens anvendelsesområde i relation til fremmedkrigere som angriber kombattanter.

---

<sup>153</sup> Ikke en udtømmende opstilling.

<sup>154</sup> U.2009.1453H.

Det fremgår da også af EU-rammeafgørelse fra 2002,<sup>155</sup> som den danske § 114 bygger på, at rammeafgørelsen ikke skal anvendes mod væbnede parter i krigssituationer. Denne afgrænsning var blot ikke med ved den danske implementering i straffeloven i § 114, hvorfor den fandt anvendelse indtil Højesterets afgrænsning over for individer og ikke kun civile.

Praktisk set er anvendelsen af strafferettens terrorbestemmelser ligeledes begrænset af muligheden for at indsamle det fornødne bevismateriale til at rejse tiltale mod fremmedkrigere.<sup>156</sup> Efterretningstjenesternes mulighed for monitorering af fremmedkrigere og indsamling af beviser for fremmedkrigeres handlinger i Syrien og Irak er yderst svækket, hvilket problematiserer muligheden for strafforfølgelse. Dette siges på trods af konflikten populærtitel som den første "Youtube-krig".<sup>157</sup> Men selv videooptagelser kan sjældent tjene som fornødent bevismateriale, da dette nemt kan manipuleres og fordrejes.

### 3.4.2 Landssviger-bestemmelsen

Op til Folketingets endelige beslutning om Danmarks deltagelse i den internationale koalition opstod spørgsmålet om, hvorvidt danske fremmedkrigere kunne straffes efter landssvigerbestemmelsen i straffelovens § 102, hvis de kæmpede mod danske styrker. I kapitel 12 i straffelovens findes en række bestemmelser, som hjemler straf for forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed. Herunder findes den såkaldte landssvigerbestemmelse i § 102, som muliggør straf af den, som under krig eller besættelse yder fjenden bistand ved råd eller dåd eller til fremme af fjendtlig interesse svækker den danske stats eller dens forbundsfælles kampdygtighed. Overtrædelse straffes med fængsel indtil 16 år.

Det er omtvistet, om § 102 i straffeloven kan finde anvendelse for danske fremmedkrigeres skadegørende handlinger mod danske tropper. Usikkerheden bestod ved folketingsbeslutningen i, at man ikke kunne vide sig sikker på, om betegnelsen "væbnet konflikt" og ordlyden i § 102, nemlig ordet "krig", betød det samme. Hvor Danmarks deltagelse betyder, at vi deltager i en væbnet konflikt, er dette derimod ikke ensbetydende med, at nationen er i krig. Begrebet krig anvendes ikke i folkeretten, da væbnet konflikt blev indført i forbindelse med Geneve-konventionerne i 1949.

Spørgsmålet er således om krig i straffelovens forstand dækker over dansk deltagelse i en NIAC. Forståelsen af begrebet krig kan variere meget, da det stammer fra en tid, hvor der var

---

<sup>155</sup>Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism.

<sup>156</sup> Mette Frederiksen erkender: Kæmpe problem at finde beviser mod Syrien-krigere:  
<http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2015/01/14/092039.htm>

<sup>157</sup> [http://www.academia.edu/7632632/The\\_First\\_YouTube\\_War\\_A\\_Case\\_Study\\_of\\_Syria](http://www.academia.edu/7632632/The_First_YouTube_War_A_Case_Study_of_Syria).

et andet retssystem tilknyttet begrebet end det, vi i dag kender fra folkeretten. Førhen var der rent juridisk ikke tale om krig, før der forelå en subjektiv krigserklæring fra en af parterne. Når man i dag taler om væbnet konflikt, er det de faktiske omstændigheder, der afgør, om der foreligger en væbnet konflikt og ikke parternes subjektive tilkendegivelser.<sup>158</sup>

I henhold til forståelsen af krig, på tidspunktet for koncipering af landssviger-bestemmelsen, kan der henses til Hurwitz' definition af krig fra 1955, som stipulerer, at *krig* skal forstås som *iværksættelse af kamphandlinger mellem militært organiserede styrker*.<sup>159</sup> Forståelsen synes at stemme overens med den af væbnet konflikt, og noget tyder således på, at landssviger-bestemmelsen også vil kunne omfatte fremmedkrigere, som kæmper mod danske/allierede styrker i Irak. Dette synspunkt støttes tillige af professor i strafferet Jørn Vestergaard, som mener, at landsforræderi godt ville kunne finde dømmes efter § 102 i en sag, hvor der forelå fornøden dokumentation for bistand til fjenden ved tjenstgøring i IS' væbnede styrker.<sup>160</sup> Ifølge Jørn Vestergaard er begreberne krig og væbnet konflikt således sammenfaldende i straffelovens forstand. Spørgsmålet vil dog ikke kunne afklares med sikkerhed og vil enten være op til en domstolsfortolkning af ordlyden af begrebet krig eller en revision af straffebestemmelsen, således at det slås fast, at krig i dag forstås som væbnet konflikt. Det forventes, at Straffelovsrådet ved afgivelsen af svar klargør retsstilling herom.<sup>161</sup>

Gældende ret i skrivende stund og dermed konklusionen på landssviger-bestemmelsens nuværende betydning for fremmedkrigere er således, at det udelukkende er domstolene, som kan vurdere, om den danske deltagelse i koalitionen indebærer en krigsdeltagelse som muliggør anvendelse af bestemmelsen.

Findes det, at bestemmelsen finder anvendelse over for fremmedkrigere i konflikten, er anvendelsen af bestemmelsen stadig praktisk begrænset. Strafforfølgning efter § 102 er, ligesom § 114 afhængig af, at det fornødne bevismateriale indsamles, hvilket har vist sig besværligt.<sup>162</sup>

Efter terrorangrebet i januar i Paris blev spørgsmålet om muligheden for at straffe fremmedkrigere som landsforrædere bragt op i Folketinget igen. Under opfordring fra

---

<sup>158</sup> KBET 2004, nr. 1435, kapitel 6.2.5.2 om begrebet krigstid.

<sup>159</sup> KBET 2004, nr. 1435, kapitel 6.2.5.2 om begrebet krigstid.

<sup>160</sup> P1 Orienteringen, 14. jan. 2015: <http://www.dr.dk/radio/ondemand/pl/orientering-756#!/>

<sup>162</sup> Se mere under afsnit 3.4.1.

oppositionen tog regeringen et nyt standpunkt og afgav hermed et løfte om at se til, at landsforrædere, såsom de fremmedkrigere, som kæmper mod danske styrker, i fremtiden vil kunne straffes efter landssviger-bestemmelsen i straffelovens § 102.

### 3.4.3 Den militære straffelov

For at klargøre fremmedkrigeres retsstilling bør der ligeledes ses nærmere på den militære straffelov.<sup>163</sup> I den politiske proces op til lovforslagets fremsættelse har den militære straffelov ikke været fremhævet i forhold til spørgsmålet om strafforfølgning af fremmedkrigere.<sup>164</sup> Folketingsmedlem Karsten Lauritzen (V) stillede på baggrund af blogindlæg herom<sup>165</sup> et spørgsmål om den militære straffelovs anvendelse til forsvarsministeren, hvilket Forsvarets Auditørkorps Generalauditoriat (FAG) således afgav svar på den 9. december.<sup>166</sup>

Svaret herpå synes da ikke at give en tilstrækkelig afdækning af muligheden for anvendelse af den militære straffelov i forbindelse med fremmedkrigere, hvilket fordrer en kort retsdogmatisk gennemgang af lovens potentielle anvendelsesområde.

#### 3.4.3.1 Omfatter den militære straffelov fremmedkrigere i Syrien og Irak?

Den militære straffelov regulerer, hvordan militær personel skal agere under fredstid samt under væbnet konflikt. Fremmedkrigere er ikke en del af dansk militær og er derfor som udgangspunkt ikke omfattet af loven. Dog fremgår det af § 2, at under væbnet konflikt omfatter loven *enhver*, som overtræder bestemmelserne om forbrydelser mod forsvarsmagtens kampdygtighed, jf. §§ 28-34 og 36-38.

Med *enhver* hentydes der i betænkning til loven<sup>167</sup> ikke blot til enhver dansker, der ikke er militært personel, men også udlændinge og personer med anden nationalitet og bopæl. Begås der en af de i loven særligt opregnede forbrydelser imod forsvarsmagtens kampdygtighed, kan enhver således stilles til ansvar herfor. Der argumenteres i betænkningen for lovens udvidede anvendelsesområde, hvor det fremgår, at bestemmelsen er "*med til at modvirke, at en civil gerningsmand kan slippe for strafansvar.*"<sup>168</sup>

Det findes dertil, at det udvidede anvendelsesområde for væbnet konflikt gør sig gældende under både IAC og NIAC, hvilket er præciseret i betænkning til loven:<sup>169</sup>

---

<sup>163</sup> Lov nr. 530 af 24.06.2005.

<sup>164</sup> Undertegnede skrev følgende blogindlæg herom i samarbejde med J. Mchangama: <http://mchangama.blogs.berlingske.dk/2014/11/03/danske-krigsforraedere-i-irak-gik-den-militaere-straffelov-i-glemmebogen/>.

J. Mchangama har skriftligt vedkendt at jeg er medforfatter til blogindlægget.

<sup>165</sup> Ibid.

<sup>166</sup> Forsvarets Auditørkorps Generalauditoriatet - REU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 154 . <http://www.ft.dk/samling/20141/almdel/reu/spm/154/svar/1180243/1432769.pdf>

<sup>167</sup> KBET 2004, nr. 1435.

<sup>168</sup> KBET 2004, nr. 1435, side 31.

<sup>169</sup> KBET 2004 nr. 1435, side 5-6.

“Det er i forslaget udtrykkeligt nævnt, at reglerne for krigstid gælder, »når danske styrker i eller uden for riget er i væbnet konflikt«. Herved præciseres, at bestemmelsen vedrører både international og ikke-international væbnet konflikt.”

Danmark deltager aktivt i bekæmpelsen af IS i Irak, hvilket som nævnt folkeretligt betragtes som en ikke-international væbnet konflikt og konflikten anses dermed, i den militære straffelovs forstand, som krigstid, hvilket gør, at den aktuelle konflikt må anses som omfattet lovens udvidede anvendelsesområde, jf. § 2.

Under kapitlet *forbrydelser mod forsvarsmagtens kampdygtighed*, § 28 fremgår det, at den, som med forsæt gør sig skyldig i oplistede forbrydelser mod det danske forsvar, straffes med op til livstid, såfremt forbrydelsen sker under væbnet konflikt med dansk deltagelse.<sup>170</sup>

**§ 28.** For **krigsforræderi** straffes med fængsel indtil på livstid den, der forsætligt under væbnet konflikt eller under truende udsigt hertil for at gavne fjenden eller skade det danske militære forsvar

- 1) søger at opnå, at tropper, materiel, territorium eller infrastruktur bringes under fjendens kontrol eller ikke kommer dansk militært forsvar til nytte,
- 2) forleder til mytteri, overgivelse eller overløben til fjenden eller udbreder oprørske eller fjendtlige opråb i det danske militære forsvar,
- 3) ødelægger infrastruktur eller på anden måde søger at skade det danske militære forsvars kommunikationsmuligheder,
- 4) giver fjenden underretning om det danske militære forsvars forhold, herunder forhold vedrørende kommunikations- eller informationssikkerhed,
- 5) vejleder fjenden eller vildleder nogen del af dansk militært forsvar,
- 6) undlader at udføre en ordre,
- 7) giver falsk melding,
- 8) hjælper krigsfanger til flugt eller
- 9) gør sig skyldig i noget forhold, der må sidestilles med et af de nævnte.

Af andre bestemmelser mod forsvarsmagtens kampdygtighed, som ligeledes er underlagt lovens udvidede anvendelsesområde, kan nævnes ligrøveri og plyndring til mytteri og forhindring af dansk ammunitions fremkomst til vejledning af fjenden, jf. §§ 28-34, 36-38.

§ 29 muliggør livstidsstraf af enhver som under væbnet konflikt yder spionage til fordel for fjenden og § 36, stk. 2 forbyder forsætlig brug af krigsmidler eller fremgangsmåde, som strider i mod den humanitære folkeret og de internationale regler for krigførelse.

---

<sup>170</sup> Uddrag af den militære straffelov nr. 530.

Fremmedkriegers overtrædelse af en af de i §§ 28-34 og 36-38 oplyste forbrydelser må således antages at være omfattet af loven. Dette gælder ifølge lovens § 3 for handlinger begået i ind- og udland.<sup>171</sup> Det følger dertil af § 4, at loven også finder anvendelse på lovovertrædelser, der begås mod andre landes militære styrker, som samvirker med danske militære styrker.

FAGs vurderer i svar af 9. december, at det er behæftet med usikkerhed, i hvilket omfang 'fremmedkrieger' vil kunne straffes for deres 'ugerninger' mod danske- og/ eller allierede styrker i Irak efter bestemmelserne.<sup>172</sup>

Det uddybes ikke nærmere specifikt, hvori denne usikkerhed ligger. Fremmedkrieger fremhæves ikke i forarbejderne til loven, og det synes da korrekt at fremmedkrieger ikke specifikt har været tænkt ind i formålet med loven. Dette synes dog ikke at udelukke anvendelse over for fremmedkrieger, under henvisning til betænkningen til loven, hvor hensigten med det udvidede anvendelsesområde netop er at *modvirke, at en civil gerningsmand slipper for strafansvar*.<sup>173</sup>

Hvis FAGs vurdering skal forstås, som, at der kunne foreligge en krænkelse af legalitetsprincippet i EMRK artikel 7, må dette med henvisning til EMDs praksis afvises. Det fremgår af artikel 7, at såfremt en handling for en given person ikke er kriminaliseret, kan der ej straffes herfor. Dog har EMD i dommen *Radio France*<sup>174</sup> fastslået, at såfremt en fortolkning er forenelig med forbrydelsens væsen og rimelig forudsigelig, er denne ikke i strid med art. 7. Det synes både foreneligt med begrebet krigsforræderi og forudsigeligt i henhold til ordlyden af "enhver", at fremmedkrieger er omfattet af den militære straffelovs udvidede anvendelsesområde.

Sammenfattende synes der at være klar grund til at tro, at loven finder anvendelse for fremmedkrieger uanset nationalitet eller folkeretlige status<sup>175</sup> og disses skadegørende handlinger (omfattet af §§ 28-34, 36-38) mod danske eller allierede styrker. Strafforfølgelse

---

<sup>171</sup> Universal jurisdiktion fremgår af den militære straffelovs § 3.

<sup>172</sup> <http://www.ft.dk/samling/20141/almdel/reu/spm/154/svar/1180243/1432769.pdf>.

<sup>173</sup> KBET 2004, nr. 1435, side 31.

<sup>174</sup> *Radio France and others v France* (53984/00).

<sup>175</sup> Udtrykket »enhver« omfatter ikke blot enhver anden dansker, der ikke er omfattet af § 6, nr. 1 (nu § 2, stk. 1, nr. 3), men også udenlandske statsborgere, herunder udlændinge, der begår disse særligt opregnede forbrydelser, uanset om forbrydelsen er begået i Danmark eller uden for landets grænser - forudsat, at Danmark er i krig (væbnet konflikt), jf. KBET 2004, nr. 1435, side 20.



efter den militære straffelov med op til livstid synes således mulig, såfremt danske styrker aktivt deltager i den pågældende konflikt.<sup>176</sup>

Henses der til, at der i høj grad foreligger en beskyttelsesinteresse i den pågældende situation, og at strafbarhed (under forudsætning af fornødent bevismateriale) vil udgøre et værn mod den herskende terrortrussel, synes fremmedkrigeres bekæmpelse af danske styrker at være i overensstemmelse med, hvad der i loven forstås som krigsforræderi efter § 28.

Såfremt det lægges til grund, at den militære straffelov finder anvendelse, er loven dog ligeledes behæftet med både praktiske og juridiske begrænsninger i forhold til fremmedkrigere.

Juridisk set er anvendelse af den militære straffelov begrænset, da lovens specifikke regler for væbnet konflikt kun finder anvendelse, såfremt danske styrker aktivt deltager i samme væbnede konflikt.<sup>177</sup> Hvilket indebærer, at loven som udgangspunkt ikke finder anvendelse for fremmedkrigere i Syrien, hvor danske styrker ikke er i aktion.

Dertil kommer det, at loven praktisk set står over for samme udfordring, som både terror- og landssviger-bestemmelserne. Indsamling af fornødent bevismateriale til en tiltale er yderst vanskelig, hvilket ikke vil være anderledes ved anvendelse af den militære straffelov.

### **3.5 Afsluttende bemærkninger om gældende ret**

Overordnet set er de juridiske rammer om fremmedkrigere komplekse. Dette skyldes dels at fænomenet fejlagtigt sidestilles med terrorister. Dels at fremmedkrigere adresseres i flere juridiske regier, som ikke nødvendigvis er udtryk for synkron retsopfattelse. Dels at flere nationale straffebestemmelser finder anvendelse, men at alle ligeledes er behæftede med praktiske og juridiske begrænsninger, hvilket medfører, at retstilstanden endnu ikke er reguleret på en tilfredsstillende måde, og at der derfor endnu ikke findes effektive midler, som på mindst indgribende måde kan begrænse et potentielt blowback fra fremmedkrigere.

Folkeretligt er privatpersoners deltagelse i fremmede konflikter ikke forbudt. Modsat kvalificerer fremmedkrigere sig heller ikke til kombattantstatus og nyder derfor ikke strafferetlig immunitet, hvilket indebærer, at personer som har deltaget i kamphandlinger kan stilles til ansvar for deres overtrædelser af nationale straffelovsbestemmelser om vold og drab eller terror. Fremmedkrigere i Syrien eller Irak er hverken kombattanter eller civile og

---

<sup>176</sup> Umiddelbart er en civil kun blevet dømt efter lovens bestemmelser i én dom. I dommen U 1947.170 V henvises der til den tidligere version af den militære straffelov, "Straffelov for krigsmagten", hvor en dansker blev dømt for videregivelse af informationer om danske stillinger til tyskerne under den tyske invasionen i april 1940.

<sup>177</sup>Militære straffelovs § 10 og KBET 2004, nr. 1435 side 105.

defineres bedst som *civile som direkte deltager i kampene*.<sup>178</sup> Dette er dog ikke ensbetydende med, at de omhandlede fremmedkrigere ikke er omfattet af nogle beskyttelsesregler. Konventionens artikel 3<sup>179</sup> sikrer således fremmedkrigere i Irak en human behandling. Beskyttelsen ydes ifølge artikel 3 uafhængigt af overbevisning og nationalitet. Fremmedkrigere i Syrien, som antages at indgå i en IAC, nyder ikke med samme sikkerhed beskyttelse efter artikel 3, da disse kan, afhængigt af forståelsen af sædvaneretten, være underlagt nationalitetskriteriet som gennemgået ovenfor.

I national ret findes der ligeledes ikke et generelt forbud mod fremmedkrigere. Dog findes der adskillige straffebestemmelser i både straffeloven samt i den militære straffelov, som muliggør strafforfølgelse af fremmedkrigeres forbrydelser i forbindelse med deltagelse i væbnet konflikt. Hvor anvendelsen af den omdiskuterede landssviger-bestemmelse i straffelovens § 102 indtil videre må forblive usikker<sup>180</sup>, må det derimod antages, at straffelovens §§ 114-114h samt den militære straffelov omfatter fremmedkrigere. Der findes dog ikke at være gældende lovgivning, som ikke er underlagt juridiske eller praktiske begrænsninger, hvilket må lægges til grund for, at der endnu ikke er sket retsforfølgning af hjemvendte fremmedkrigere. Gældende ret synes dermed ikke at opstille det nødvendige værn i forhold til at neutralisere den herskende terrortrussel, hvorfor det synes oplagt at vurdere muligheden for en særskilt kriminalisering af deltagelse i væbnet konflikt i udlandet, da dette muligvis vil yde det fornødne værn enten selvstændigt eller i samspil med det nuværende udspil fra regeringen.

---

<sup>178</sup> S. Kraehenmann, *Foreign Fighters Under International Law* (2014), s. 20.

<sup>179</sup> Samt tillægsprotokol II, artikel 6(5).

<sup>180</sup> Det fremgår af 1. behandlingen af lovforslaget at Justitsminister Mette Frederiksen ønsker at indrette straffelovens § 102 således at fremmedkrigere som kæmper mod danske styrker ligeledes er omfattede. Dette vil enten kræve en modernisering af bestemmelsen, således det står klart, at den kan finde anvendelse eller at de danske domstole skaber præcedens for lovens anvendelse ved en retssagsprøvelse. (se litteraturliste for henvisning).

## 4. Ny-kriminalisering af deltagelse i væbnet konflikt

I anledning af at de eksisterende straffelovsbestemmelser synes behæftede med en række praktiske og juridiske begrænsning, findes det relevant at se nærmere på, om ny-kriminalisering af udrejse til væbnet konflikt i udlandet kan skabe et bedre retsgrundlag for strafforfølgelse af fremmedkrigere.

Strafferetligt anses det som et grundprincip, at der kræves en beskyttelsesinteresse, før der opstilles strafferetlige værn.<sup>181</sup> Oplever samfundet således, at en interesse, som ønskes beskyttet, krænkes, bør det i første omgang undersøges, om straf af krænkeren er et egnet middel til at dæmme op for krænkelserne. Er dette tilfældet og vurderes ny-kriminaliseringen at være i overensstemmelse med Danmarks EU- eller folkeretlige forpligtelser, kan enhver handling eller undladelse som udgangspunkt gøres strafbar.

Straffelovsrådet bekræftede i kommissorium af 8. oktober regeringens anmodning om en vurdering af tilstrækkeligheden af de nuværende bestemmelser i den danske straffelov samt behovet for en ny-kriminalisering. En sådan vurdering bør foretages med inddragelse af Danmarks forpligtelser over for Sikkerhedsrådsresolution 2178 og de EMRK-fæstede menneskerettigheder.<sup>182</sup> Det er som gennemgået ikke regeringens umiddelbare plan at ny-kriminalisere deltagelse i væbnet konflikt, da det er regeringens opfattelse, at af de foreslåede ændringer til pasloven, udlændingeloven og retsplejeloven i samspil med forebyggende tiltag, udgør det fornødne værn mod rekrutteringen af fremmedkrigere til konflikten i Syrien og Irak.

Den norske regering har i relation til fremmedkriger-problematikken iværksat en vurdering af den norske straffelovs tilstrækkelighed. Dette har udmøntet i et lovforslag til en særskilt straffebestemmelse mod deltagelse i væbnet konflikt.<sup>183</sup> Der vil i det følgende foretages en analyse af det norske forslag og de betænkeligheder, der udspringer af en særskilt kriminalisering af deltagelse i væbnet konflikt. Analysen vil fremhæve relevante betragtninger i forhold til den overordnede problemstilling, nemlig; hvilke juridiske foranstaltninger er effektive, transparente og mindst indgribende i bekæmpelsen af terrortruslen skabt af fremmedkrigere.

---

<sup>181</sup> Trine Baumbach (2014), s. 65.

<sup>182</sup> Straffelovsrådets kommissorium af 8. oktober om væbnede konflikter.

<sup>183</sup> Norsk Lovforslag: <http://www.regjeringen.no/pages/38748986/HoringsnotatFremmedkrigere.pdf> s. 31.

#### 4.1 Lovkrav til ny-kriminalisering

Fra straffelovens § 1 kendes legalitetsprincippet, som fastslår, at ingen kan straffes uden en retsregel herom. Tilsvarende princip findes i EMRK artikel 7. Artikel 7 fastslår det menneske- og strafferetlige princip om, at ingen kan dømmes eller straffes uden at have overtrådt en forud given retsregel, og at ingen kan blive pålagt en hårdere straf end den, der var anvendelig, da forbrydelsen blev begået. Bestemmelsen antages at indeholde både nullum crimen sine lege-princippet (ingen forbrydelse uden lov) og nulla poena sine lege-princippet (ingen straf uden lov).<sup>184</sup>

I relation til artikel 7 har EMD udviklet en række fortolkningsbegrænsninger og visse krav af kvalitativ art, som skal imødekommes, før retsgrundlaget for en straffebestemmelse synes at være i overensstemmelse med EMDs principper. Det er i den relation centralt, at retsgrundlaget for straf forekommer tilgængeligt og forudsigeligt for borgeren på tidspunktet for handlingen.<sup>185</sup> En lovs forudsigelighed vil altid stå i kontrast til det fortolkningskøn, der overlades til domstolene, og hertil har EMD udledt en fortolkningsgrundsætning, som fastslår at en materiel straffebestemmelse ikke må fortolkes for udvidende til ugunst for den tiltalte. Det følger således af EMD-dommen Eurofinacom v. France, at en lov skal konciperes på en sådan måde, at den ikke giver anledning til en for vidtgående fortolkning af anvendelsesområdet, men derimod begrænser udvidende fortolkninger på en måde, at de er **forenelige med forbrydelsens væsen og med rimelighed kan forudses**.<sup>186</sup>

Foruden overholdelse af legalitetsprincippet bør der ved ny-kriminalisering også tages hensyn til de materielle menneskerettigheder, som udspringer af konventionen. Selve kriminaliseringen af en handling eller retsanvendelsen heraf må således ikke krænke borgeres rettigheder og friheder efter konventionen. De kvalitative krav i artikel 7 samt de materielle frihedsrettigheder sætter således de ydre grænser for en stats kriminaliseringsmuligheder.

I relation til forbud mod deltagelse i væbnet konflikt i udlandet, berører en særskilt kriminalisering af deltagelse i væbnet konflikt borgeres ret til bevægelsesfrihed. Der gøres indgreb i retten til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget, som findes i EMRK TP4, art. 2. Det er således samme frihedsrettighed, som der gøres indgreb i med regeringens lovforslag L99, hvor indgreb, som gennemgået, kan legitimeres under hensynet til statens

---

<sup>184</sup> Trine Baumbach (2014), s. 127.

<sup>185</sup> Tolgyesi v. Germany (app. no. 554/03), 8/7/2008.

<sup>186</sup> Trine Baumbach (2014), s. 138.

sikkerhed, såfremt indgrebet er nødvendigt og proportionelt i forhold til det anerkendelsesværdige formål, jf. stk. 3.

Hvad angår de i FN sikkerhedsrådsresolution 2178 bindende forpligtelser, synes disse, som nævnt under afsnit 2.6, allerede at være imødekommet med de eksisterende terrorbestemmelser gennemgået ovenfor. I det følgende vil der således fokuseres på, om en særskilt straffebestemmelse om forbud for nogle mod deltagelse i væbnet konflikt kan konciperes på en måde, så den er mindst indgribende, forudsigelig og respekterer legalitetskravet samt imødekommer de i TP4, stk. 3 oplyste anerkendelsesværdige hensyn. Til vurderingen heraf vil ordlyden af det norske lovforslag inddrages.

#### **4.2 Norsk lovforslag: “Forslag om kriminalisering af visse handlinger knyttet til væbnet konflikt (fremmedkrigere)”<sup>187</sup>**

Den norske efterretningstjeneste ser på fremmedkriger-situationen med samme alvorlighed som den danske, og problemet vurderes i juli 2014 at være tiltagende. Den radikaliserende effekt, som hjemvendende krigere har på udsatte personer i miljøet taler for, at der bør tages midler i brug for at modvirke, at norske borgere rejser ud for at deltage i væbnet konflikt.

I juli 2014 sendte den norske regering derfor et lovudkast i høring. Forslaget gik på en kriminalisering af visse handlinger knyttet til væbnet konflikt (fremmedkrigere). I høringsnotat drøftes, om den gældende strafferetlige regulering af handlinger i en væbnet konflikt er tilstrækkelige, eller om der er behov for en generel bestemmelse, som dækker deltagelse i væbnet konflikt. Beslægtet behandles det, om der er behov for at kriminalisere rekruttering til sådan deltagelse i væbnet konflikt. Det drøftes ligeledes, om norsk straffelov udgør det nødvendige værn for statslige og allierede styrker i udlandet. Høringsnotatet ses som et led i den norske regerings handlingsplan<sup>188</sup> mod radikalisering og voldelig ekstremisme, som er ganske lig den danske handlingsplan fra september 2014. Der forsøges med det norske forslag at se ud over den aktuelle tematik i Syrien og Irak og vurdere, hvordan samfundet skal stille sig til, at enkeltpersoner fra Norge på eget initiativ deltager i udenlandske væbnede konflikter.

Det vil forsøges med følgende analyse at klargøre nødvendigheden af en ny-kriminalisering af deltagelse i væbnet konflikt og dertil i hvilken grad deltagelse i væbnet konflikt bør kriminaliseres. Gennemgangen af det norske forslag om ny-kriminaliseringen af ikke-statslig deltagelse i væbnet konflikt vil give et komparativt perspektiv på den danske vurdering af selvsamme spørgsmål, nemlig; er indførelsen af en ny straffelovsbestemmelse nødvendig?

---

<sup>187</sup> Norsk Høringsnotat: <http://www.regjeringen.no/pages/38748986/HoringsnotatFremmedkrigere.pdf>.

<sup>188</sup> Handlingsplan mod radikalisering og voldelig ekstremisme (NO): <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Handlingsplan-mot-radikalisering-og-voldelig-ekstremisme/id762413/>.

De betænkeligheder og uhensigtsmæssigheder, som udspringer af det norske forslag, forventes i høj grad at være relevante i vurdering af straffelovens tilstrækkelighed.

I det norske høringsnotat behandles både straf af rekruttering af fremmedkrigere, de eksisterende regler i norsk straffelov og afslutningsvist nødvendigheden af en særskilt ny-kriminalisering af deltagelse i væbnet konflikt i udlandet.<sup>189</sup> I følgende analyse vil det udelukkende være den sidsnævnte del om særskilt kriminalisering som vil gennemgås.

### 4.3 Afgrænsning af anvendelsesområde

Et af de centrale spørgsmål i vurderingen af, om der bør indføres et særskilt straffeforbud som rammer deltagelse i væbnet konflikt går på, hvordan anvendelsesområdet skal afgrænses. Med andre ord, hvem skal omfattes af forbuddet?

Der følger således af det norske lovforslag at indsætte en af følgende to alternativer til en ny strafferetsbestemmelse i den norske straffelovs kapitel 12 om forbrydelser mod staten.

#### **Alternativ 1)**<sup>190</sup>

Den som [på retsstridig måde] deltar i militær virksomhet i en [internasjonal] væpnet konflikt straffes med fengsel inntil 6 år med mindre vedkommende deltar på vegne av en statlig [eller en sammenlignbar ikke-statlig] styrke. Medvirkning straffes på samme måte.

#### **Alternativ 2)**<sup>191</sup>

Den som tar aktivt del i fiendtlighetene i en [internasjonal] væpnet konflikt straffes med fengsel inntil 6 år, med mindre vedkommende deltar på vegne av en statlig styrke [som [faller inn under gruppen av stridende som etter folkeretten skal gis strafferettslig immunitet] [deltar på vegne av styrker som nevnt i Genèvekonvensjonenes tilleggsprotokoll II av 1977 artikkel 1 nr. 1]]. Medvirkning straffes på samme måte.

Det bemærkes i kommentarerne til forslaget, at der ligeledes kan tænkes i kombinationer de to alternativer imellem samt mellem ordlyden fremført i hageparenteser.<sup>192</sup> Den endelige ordlyd af bestemmelsen eventuelt bestående af en kombination af de to alternativer, inddragelse af hageparenteserne eller en kombination heraf vil i høj grad påvirke det endelige anvendelsesområde for bestemmelsen. Derfor søges der indledningsvist at se nærmere på den valgte ordlyds betydning for anvendelsesområdet.

---

<sup>189</sup> Norges Straffelov af 1902 / LOV-1902-05-22-10.

<sup>190</sup> Norsk høringsnotat, s. 18.

<sup>191</sup> Norsk høringsnotat, s. 18.

<sup>192</sup> Norsk høringsnotat, s. 18.

#### 4.3.1 Afgrænsning over for ikke-international væbnet konflikt (NIAC)

I første omgang lægges der med hageparenteserne i lovforslaget op til en sontring mellem IACs og NIACs. Såfremt bestemmelsen afgrænses til udelukkende at finde anvendelse i IACs, vil dette have en afgørende betydning i den aktuelle samt i fremtidige konflikter, da bestemmelsen således udelukkende vil finde anvendelse i konflikter, hvor en eller flere stater anvender enhver væbnet magt mod en anden stat. Dette er som gennemgået ikke en fællesnævner for alle konflikter, hvor rekruttering af fremmedkrigere er et problem. Afgrænsningen over for NIACs synes derfor at være uhensigtsmæssig.

Dette siges på baggrund af, at der således lægges op til, at den aktuelle situation i Irak eksempelvis, grundet sin kategorisering som NIAC, ikke vil være omfattet. Det står dog klart, at der findes fremmedkrigere i Irak, som pga. deres ophold udsættes for yderligere radikaliserings og træning, som samlet medvirker til at forøge risikoen for blowbacks. Den nuværende situation synes dermed at eksemplificere, hvordan fremmedkrigeres deltagelse i NIACs også kan medvirke til at forstærke terrortruslen, og hvorfor et strafferetligt værn dermed også skal gælde heroverfor.

Dernæst bemærkes det, som også fremført i høringssvar fra det norske forsvarsdepartement (FD),<sup>193</sup> at en sådan sontring vil skabe en høj grad af uforudsigelighed, henset til at der ofte forekommer delte meninger om den folkeretlige klassificering af en konflikt. Borgere vil derfor have svært ved at gennemskue, om bestemmelsen finder anvendelse eller ej, hvilket vil være imod den rimelige grad af forudsigelighed som efter EMD forventes.

Konklusionen i høringsnotat til lovforslaget fastslår, at faren for “radikalisering og voldshandlinger”<sup>194</sup> er mindre ved retur til Norge, hvis deltagelse knytter sig til en NIAC. Denne konklusion deles således ikke ud fra vurderingen af den aktuelle situation, hvor der synes at være grundlag for at sige, at fremmedkrigere med baggrund fra en NIAC kan udgøre lige så meget skade som andre.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> Høringssvar fra Forsvars Departement:  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e6e8a18b1f714a97b284821a6796b5f3/fd.pdf>.

<sup>194</sup> Høringsnotatets punkt 4.3.2.1.

<sup>195</sup> Konklusionen i høringsnotatet støttes da heller ikke af FD.

### 4.3.2 Afgrænsning over for ikke-statslige styrker

Til spørgsmålet om, hvilken persongruppe bestemmelsen skal omfatte, bør det slås fast, at en særskilt strafbestemmelse først og fremmest skal afgrænses over for personer, som nyder strafferetlig immunitet efter folkeretten.<sup>196</sup>

Som gennemgået ovenfor ydes der som udgangspunkt udelukkende immunitet til lovlige kombattanter i en international væbnet konflikt. En generel afgrænsning over for styrker, som optræder officielt på vegne af en stat, vil derfor også være nødvendig for at sikre, at militære styrker i en IAC omfattes. Statslige militære styrker bidrager ikke til trusselsbilledet og skal derfor ikke omfattes. Sikres afgrænsningen heroverfor ikke, vil nationale militærstyrker kunne rammes af et forbud om deltagelse i den samme konflikt, som de udsendes til af staten. Dette er selvfølgelig hverken hensigtsmæssigt eller ønskeligt, og derfor er afgrænsningen over for statslige militærstyrker helt central for overensstemmelse med folkeretten. Denne afgrænsning over for statslige styrker synes da også at fremgå udtrykkeligt af de to foreslåede alternativer.

Mere komplekst er spørgsmålet, om en straffebestemmelse også skal afgrænses over for visse ikke-statslige styrker. Et totalforbud mod alle ikke-statslige styrkers deltagelse i væbnet konflikt fordrer nemlig en stillingtagen til, om lovgiver skal forbyde borgere at støtte oprørsgrupper i kampen mod totalitære og autoritære regimer, som har store dele af verdenssamfundets politiske støtte?

Konflikten i Libyen og Syrien de seneste år illustrerer denne problemstilling, og senest ses det illustreret ved den kurdiske Peshmerga-styrke, PKK, som i samarbejde med den internationale koalition bekæmper IS. Spørgsmålet har ligeledes været fremhævet i forhold til det danske lovforslags anvendelsesområde, hvor Retsudvalget i svar<sup>197</sup> til Folketingsmedlem Pernille Skipper (EL) betragter PKK som allierede, der ikke medfører en forøget fare for Danmarks sikkerhed og derfor som udgangspunkt ikke betragtes som omfattede af det danske forslag. Retsudvalgets svar og afgrænsning af, hvad der udgør en trussel for Danmark, fordrer dernæst endnu et spørgsmål: Hvilke statslige og **ikke-statslige** styrker kan således betragtes som allierede?

Det er således nemt at forestille sig, hvordan en afgrænsning over for nogle ikke-statslige styrker hurtigt vil efterlade et uklart billede af lovens anvendelsesområde og dens konkrete persongruppe. Samtidig synes det ligeledes yderst problematisk, at personer i oprørsstyrker som kæmper for en sag som størstedelen af verdenssamfundet støtter, skal strafforfølges for

---

<sup>196</sup> Afgrænsningen synes vigtig også selvom personer med immunitet ikke ville blive ramt af et forbud såfremt national lovgivning indeholder regel om at immunitet er en straffrihedsgrund. Der argumenteres i høringsnotatet for at immunitet efter IHL kan anses som en ulovfæstet straffrihedsgrund i Norsk ret, jf. høringsnotatet s. 9.

<sup>197</sup> 1. behandling, spørgsmål 4:

<http://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/199/spm/4/svar/1213340/1489724/index.htm>



deres deltagelse, hvor statslige soldater, som har kæmpet mod samme autoritære regime ikke straffes.

Afgrænsningen kræver en stillingtagen til, hvornår uofficiel bekæmpelse af fordømte anti-demokratiske regimer kan retfærdiggøres. Kriminaliseringen heraf kan hurtigt udgøre en begrænsning af et individs handlefrihed, som indebærer, at personer med ideologiske, etniske eller religiøse bevæggrunde ikke må kæmpe mod anti-demokratiske regimer. Og eftersom frigørelses-bevægelser i en historisk kontekst har haft enorm betydning for demokratiet og menneskerettigheder, bør en begrænsning heraf ske under absolut varsomhed.

Det norske juridiske departement<sup>198</sup> fremhæver også denne problemstilling<sup>199</sup>, men påpeger, at resultatet af også at afgrænse forbudet over for visse ikke- statslige styrker vil føre til en u hensigtsmæssig uklarhed. En sondring mellem krigeres formål synes korrekt nok at skabe en gråzone, hvor det vil være uigennemskueligt, om deltagelse i én gruppering vil være lovlig og ikke i en anden. Konflikten i Syrien og Irak har ligeledes indikeret, hvordan også mindre oppositionsgrupper kan opstå, og hvordan flere forskellige agendaer kan influere deres oprør, hvorfor det ikke er svært at se, hvordan det ikke er muligt at opretholde objektive kriterier, såfremt der skal sondres herimellem.

Til trods for kompleksiteten af en sådan afgrænsning tyder noget på, at det er nødvendigt for en kriminalisering, såfremt der ikke skal opstå en retstilstand hvor ikke-statslige personer, som kæmper for legitime og demokratiske formål, fratages deres handledygtighed og begrænses af et forbud. Når ikke-statslige styrker skæres over en kam, synes der at opstå en u hensigtsmæssig retstilstand, hvor;

- 1) ikke-statslige styrkers bidrag til kamp mod en fælles fjende er strafbare, men ikke udgør den fornødne fare som legitimerer kriminalisering.<sup>200</sup>
- 2) En parts deltagelse i væbnet konflikt, uafhængigt af ståsted og agenda, er ulovlig efter national ret, hvilket kan medføre en reduceret vilje til at overholde den humanitære folkeret, herunder *jus in bello*-reglerne for, hvordan den væbnede konflikt skal udkæmpes.

Dette illustrerer den grundlæggende problemstilling ved at kriminalisere den rene deltagelse i en væbnet konflikt. Ved at opstille objektive kriterier for anvendelsen vil også ikke-statsliges legitime deltagelse i den "gode sags tjeneste"<sup>201</sup> være straffelagt. Der synes ud fra vurdering

---

<sup>198</sup> Svarende til det danske justitsministerium.

<sup>199</sup> Høringsnotat s. 18

<sup>200</sup> Der vil være sværere at argumentere for, at personer som kæmper mod IS, fordrer en reel beskyttelsesinteresse for danske/norske borgere.

<sup>201</sup> Jf. Norsk Høringsnotat pkt. 1.4. Med den "gode sags tjeneste" hentydes der til den efter verdenssamfundets opinion synes legitim.

af EMDs ovenfornævnte praksis at være grund til at tro, at et generelt forbud mod ikke-statsliges deltagelse vil resultere i et meget vidtgående anvendelsesområde, hvor der vil opstå tilfælde, hvor individer, som kæmper side-om-side med statslige styrker, kan strafforfølges. Det fremgår af både Retsudvalgets svar samt af høringsnotat fra det norske departement, at der med rettighedsindgrebet ønskes at begrænse borgere, hvis deltagelse medvirker til en højere grad af terrortrussel. Ud fra det angivne formål synes det således at udgøre et uhensigtsmæssigt vidtgående indgreb, såfremt at al deltagelse, uagtet formålet hermed, forbydes

#### 4.4 'Aktiv' og 'direkte' deltagelse

I både lovforslag L99 fremsat af den danske regering samt i lovforslag sendt i høring i Norge, omtales *aktiv* og *direkte* deltagelse i kamphandlinger<sup>202</sup>, og der bør under hensyn til de i TP4, art. 2, stk. 3 oplyste anerkendelsesværdige formål sondres herimellem.

Både "aktiv deltagelse" og "direkte deltagelse" i fjendtligheder er kendte begreber fra folkeretten, herunder i international strafferet og i humanitær folkeret. Sondringen herimellem kan udledes af Den Internationale Straffedomstols (ICC) Lubanga-sag,<sup>203</sup> hvor følgende blev fastlagt om forståelsen af "active participation in hostilities" i art. 8 (2)(e)(vii), i Statutten for den Internationale Straffedomstol:

"Those who participate actively in hostilities include a wide range of individuals, from those on the front line (who participate directly) through to the boys or girls who are involved in a myriad of roles that support the combatants."<sup>204</sup>

Efter ICCs fortolkning er civile kvinder og børns bidrag til eksempelvis IS' daglige drift således at betragte som *aktiv*. *Direkte* deltagelse derimod må ud fra domstolens præmis forstås, som deltagelse i kamp på konfliktens frontlinje. Ved at kriminalisere deltagelse ud over, hvad der efter IHL forstås som lovlige angrebsmål, nemlig *direkte* deltagende<sup>205</sup>, vil straffebestemmelsen kunne omfatte personer, som ikke indebærer en potentiel fare for statens sikkerhed og derfor have et bredere anvendelsesområde, end hvad der er nødvendigt og legitimeret efter TP 4, art. 2, stk. 3. Det bør således bemærkes, at anvendelsesområdet for

---

<sup>202</sup> Norsk Høringsnotat pkt. 4.3.3 samt lovforslag L99 s. 23.

<sup>203</sup> ICC-01/04-01/06 The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo.

<sup>204</sup> Yves Haeck, Eva Brems, Human Rights and Civil Liberties in the 21st Century (2014), s. 135.

<sup>205</sup> Se distinktionsprincippet - regel 6: <https://www.rodekors.dk/media/104172/Den-humanitaere-folkeret-og-Danmark-2009.pdf>.

strafferetlig kriminalisering bør være afgrænset på en sådan måde, at det kun er **direkte deltagelse** i væbnede konflikter, som kriminaliseres.

En afgrænsning af anvendelsesområdet synes således sammenfattende at skulle indeholde følgende kriterier:

- 1) Anvendelsesområde, som omfatter personer i IAC og NIAC.
- 2) Objektive og klare kriterier for, hvornår reglen finder anvendelse.
- 3) Afgrænsning af alle styrker (statslige og ikke-statslige) som efter IHL nyder strafferetlig immunitet.
- 4) Afgrænsning over for ikke-statslige styrker, som kæmper mod en internationalt anerkendt fjende, som fordømmes af verdenssamfundet og bekæmpes af egne eller allierede statslige styrker.

Der bør overvejes, om en kombination af ordlyden fra det danske forslag kan medvirke til en passende afgrænsning, som ikke opløser objektive kriterier. Et forbud mod deltagelse, som udelukkende finder anvendelse i tilfælde, hvor der vurderes at være fare for statens sikkerhed, vil være isoleret til tilfælde, hvor indgrebet synes proportionelt, samtidig med at det vil afskærme over for situationer, hvor ikke-statslige kæmper for et anerkendelsesværdigt formål såsom bekæmpelsen af IS.

En sådan bestemmelse kan forestilles med følgende ordlyd:

Den som ved **direkte** deltagelse i militær virksomhed i en væbnet konflikt i **udlandet**, medvirker til at forøge **fare for statens sikkerhed**, straffes med fængsel indtil [strafferamme] medmindre vedkommende deltager på vegne af statslige styrker eller på anden måde nyder strafferetlig immunitet efter folkerettens regler.

Med en sådan eller lignende ordlyd forekommer der at ske den afgørende afgrænsning over for ikke-statslige styrker, som ikke kæmper på vegne af danske myndigheder, men mod en fælles fjende. Samtidig isoleres bestemmelsen udelukkende til tilfælde, hvor yderst tungvejende hensyn til statens sikkerhed finder sted. Kæmper en fremmedkrigere således i en, efter dansk forsvars vurdering, ubetydelig konflikt andetsteds i verden, vil vedkommende ikke rammes af bestemmelsen, hvilket må vurderes at være proportionelt, såfremt der ikke skabes en trussel mod det danske samfund.

#### 4.5 Effektivisering af strafforfølgelse

Mange af de ugeringer, som direkte deltagende fremmedkrigere begår under væbnet konflikt, er allerede strafbare efter gældende dansk såvel som norsk ret. Men som pointeret i afsnit 3.5 er disse straffebestemmelser ligeledes behæftede med både praktiske og juridiske begrænsninger.

En af de grundlæggende bevæggrunde for ny-kriminalisering af deltagelse i væbnet konflikt er således, at muligheden for strafforfølgelse forbedres. Monitorering af fremmedkrigeres handlinger under deres ophold i Syrien og Irak har vist sig ganske besværlig – her vil en efterretningstjenestes mulighed for at løfte bevisbyrden for deltagelse i konflikten på vegne af IS eller anden organisation således være væsentlig nemmere end at løfte bevisbyrden for en række specifikke handlinger. Det må derfor antages at indførelsen af en ny bestemmelse vil medvirke til at effektivisere strafforfølgelsen af de fremmedkrigere, som medvirker til den foruroligende terrortrussel.

Samtidig bør det understreges, at ny-kriminalisering ikke vil ramme de allerede udrejste eller hjemvendte krigere, jf. legalitetsprincippet i EMRK artikel 7. Da der på tidspunktet for deres udrejse til deltagelse ikke forelå et forbud herimod. Såfremt der er begået handlinger, som dækkes af straffelovens eksisterende bestemmelser, kan de naturligvis strafforfølges herfor (under forudsætning af fornødent bevismateriale).

#### 4.6 Præventionseffekt

Et spørgsmål, som er opstået gentagne gange i forbindelse med flere europæiske landes behandling af fremmedkriger-problematikken er, hvor stærk præventionseffekten af de forskellige tiltag vil være. Hvor meget vil udsigten til en høj strafferamme bidrage til, at personer med intention om udrejse mister denne?

Det sigtes med både det norske og det danske lovforslag at opnå en præventiv effekt, således at personers intention til udrejse bortfalder. I relation til det norske forslag om kriminalisering af deltagelse i væbnet konflikt fremhæver Norsk Kriminalforebyggende Råd i høringssvar til lovforslaget<sup>206</sup>, at det synes usandsynligt, at individer med så stærk religiøs og ideologisk overbevisning vil lade sig påvirke af et forbud mod udrejse. Flere synes hertil at have givet udtryk for, at et udrejseforbud ikke vil virke afskrækkende for personer, der vil til Syrien og kæmpe. Denne potentielle svækkelse af forbudets præventive effekt forklares med, at mange af de udrejsende ikke regner med at vende hjem igen, da de enten ønsker at blive hos eksempelvis IS efter troppernes “sejr” eller ønsker en død i kamp som martyrer. Ved interview

---

<sup>206</sup> Kriminal Forebyggende Råd (NO), Høringssvar, se litteraturliste.

med tidligere *foreign fighter recruiter* konstaterer Edwin Bakker, at fremmedkrigere oftest rejser uden hensigt til at returnere til deres hjemland.<sup>207</sup>

#### **4.7 Konklusion om behov for særskilt kriminalisering**

Sammenfattende synes der at foreligge to særligt gode grunde til at kriminalisere deltagelse i væbnet konflikt.

Som det første formodes et strafferetlig forbud at effektivisere strafforfølgelsen af fremmedkrigere, som ellers udgør en trussel for den danske stat og det danske samfund. Muligheden for at påvise en persons ophold hos en organisation og direkte deltagelse i kamp må antages at være bedre og vil derfor kunne medvirke til at fængsle flere hjemvendte krigere. I forhold til den præventive effekt synes der dog ikke at være belæg for, at personer med en så høj grad af overbevisning lader sine intentioner frafalde pga. straf for deltagelse. Den præventive effekt bør derfor ikke være det primære formål med indførelsen af en straffebestemmelse. I et præventivt henseende kan det desuden bemærkes, at forebyggende tiltag fremfor straffeforbud altid vil have den bedste effekt i bekæmpelsen af ekstreme holdninger.<sup>208</sup> I den relation er der ligeledes af flere fremhævet en generel bekymring for, at en kriminalisering vil have en modsat effekt og bidrage til en større afstand mellem samfundet og dem, som allerede er radikaliserede.<sup>209</sup>

Sekundært synes kriminaliseringen af deltagelse at medvirke til at skabe en mere forudsigelig retsstilling for borgere end den, som danske borgere med vedtagelsen af lovforslag L99 går i møde. Såfremt deltagelse i en væbnet konflikt er strafbart, synes der at være belæg for også at kriminalisere de forudgående skridt hertil, såsom udrejse.

En selvstændig kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter vil således korrigere den retssikkerhedsmæssige ubalance, der ligger i at forbyde udrejse til noget, som ikke er ulovligt. Er deltagelse derimod ulovlig, findes præventive foranstaltninger herimod i overensstemmelse med retstilstanden. Ønsker vi at skabe præventive værn mod den radikalisering, som initieres af en persons deltagelse i en væbnet konflikt, findes det hensigtsmæssigt og forudsigeligt, hvis handlingen bag også er kriminaliseret.

Den fundamentale udfordring ved kriminalisering af deltagelse i væbnet konflikt er, at det synes modstridende at have en principielt konciperet bestemmelse med objektive kriterier for, hvornår og for hvem deltagelse er ulovligt, samtidig med at der ikke ønskes at opstilles forbud

---

<sup>207</sup> ICCT research Paper, (2014) s. 6. se desuden note 126 herom.

<sup>208</sup> Advokatforeningen (NO), Høringssvar. Se litteraturliste.

<sup>209</sup> Forsvarets Departement (NO), Høringssvar. Se litteraturliste.

mod ikke-statsliges deltagelse, når denne udspringer af anerkendelsesværdige formål såsom bekæmpelsen af IS.

Ved at indskrænke anvendelsesområdet for ikke statslige til kun at finde anvendelse ved direkte deltagelse, som medvirker til at forøge faren for statens sikkerhed, synes der at ske en delvis afgrænsning over for fremmedkrigere, som deltager i kamp med anerkendelsesværdige formål. Vurderingen af anerkendelsesværdige formål giver som også gennemgået under behandling af danske lovforslag L99<sup>210</sup> anledning til en række uklarheder, som derimod ikke er hensigtsmæssige, men som dog må formodes at give en bedre beskyttelse over for uproportionelle indgreb i personers bevægelsesfrihed. Disse uklarheder vil ligeledes konkretiseres under domstolenes vurderingen af bestemmelsens omfang.

---

<sup>210</sup> se afsnit 3.

## 5. Sammenfattende konklusion

Den danske regering vurderer, at faren for, at fremmedkrigere tyer til terrorhandlinger, nødvendiggør, at indsatsen mod radikaliserings og rekruttering til IS styrkes. Der er således med handlingsplanen fremsat en række initiativer, hvoraf størstedelen henvender sig til forebyggelse og afradikalisering af potentielle fremmedkrigere.

Denne afhandling har i et forsøg på at belyse mulighederne for konkrete lovgivningsværn mod udrejse til - og deltagelse i væbnet konflikt, analyseret lovforslag L99 samt mulighederne for strafferetlige tiltag i lyset af Danmarks internationale og menneskeretlige forpligtelser.

Den danske retstilstand præges i dag af, at den danske straffelov og formodentlig også den militære straffelov indeholder bestemmelser, der muliggør strafforfølgelse for forbrydelser begået under væbnet konflikt. Både terrorbestemmelserne under § 114 samt §§ 28-34 og 36-38 i den militære straffelov formodes alle at finde anvendelse for fremmedkrigeres forbrydelser begået i væbnet konflikt i udlandet. De eksisterende bestemmelser findes ligeledes at imødekomme de bindende pålæg, som følger af FN's Sikkerhedsråd. Til trods for overensstemmelse hermed findes de eksisterende bestemmelser også at være behæftede med både juridiske og praktiske begrænsninger. Fælles for strafforfølgelsen af fremmedkrigere er, at det forekommer vanskeligt at indsamle det fornødne bevismateriale til at rejse tiltale for overtrædelse af en specifik straffebestemmelse. På denne baggrund tegner der sig et billede af, at dansk ret på trods af at imødekomme internationale forpligtelser ikke udgør et tilstrækkeligt værn mod den beskyttelsesinteressen skabt af hjemvendende fremmedkrigere.

Regeringens forslag om indførelse af beføjelse til pas-inddragelse og udrejseforbud sigter efter at styrke indsatsen over for rekruttering af fremmedkrigere. På baggrund af analysen findes det, at ændringen af pasloven foreløbigt er i overensstemmelse med EMRK. Det skal dog bemærkes, at lovændringen udgør et usædvanligt og alvorligt indgreb i den EMRK-fæstede bevægelsesfrihed, som følger af TP4, art. 2 og at bestemmelsens ordlyd og uklare afgrænsning af anvendelsesområdet giver anledning til en række menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Det vil være op til den konkrete retsanvendelse af bestemmelsen endeligt at determinere, om indgrebet i TP4, art. 2 kan legitimeres som proportionelt og nødvendigt for det demokratiske samfund og imødekommer de i stk. 3 oplyste anerkendelsesværdige hensyn.

Den seneste tids politiske debat samt udtalelser fra justitsministeren omkring den fremtidige retsanvendelse af beføjelsen til pas-inddragelse synes at indikere en politisk hensigt til at anvende bestemmelsen i situationer, som ikke relaterer sig til fremmedkriger-

problematikken.<sup>211</sup> Realiseres en sådan retsanvendelse, må denne formodes at gå ud over, hvad der efter EMRK synes nødvendigt og proportionelt i relation til bevægelsesfriheden. Dette vil stå sin prøve efter lovens forventede ikrafttrædelse den 1. marts 2015, og indtil da findes der på baggrund af lovforslagets forarbejder og bemærkninger ikke grundlag for at konstatere en uoverensstemmelse med konventionens regler.

Grundet beføjelsen i paslovens indgribende karakter, findes der at være klare retslige fordele ved indførelsen af en solnedgangsklausul. En sådan vil sikre enten ophør eller revidering af loven inden for 5 år, hvilket vil udgøre en retsgaranti, som sikrer, at politiet ikke har beføjelser, der går ud over, hvad der findes nødvendigt i samtiden. Derudover tjener en solnedgangsklausul som et værn mod, at bestemmelsen i fremtiden anvendes i andet henseende, end hvad der tilsigtes i bemærkningerne. Til trods for at dansk retspraksis ikke har tradition for solnedgangsklausuler, synes der at kunne argumenteres for, at ekstraordinære indgreb kræver en stærk retsgaranti, hvilket en solnedgangsklausul under rette udformning synes at udgøre.

Det findes afslutningsvist bemærkelsesværdigt, at der på baggrund af mistanke om hensigt til udrejse opstilles et forbud herimod, til trods for at handlingen, som hensigten relaterer sig til, ikke er ulovlig efter dansk ret. Problematikken består i, at beføjelsen til pas-inddragelse er et præventivt indgreb mod udrejse til deltagelse i væbnet konflikt, og selve deltagelsen er ikke kriminaliseret. Det præventive forbud udgør således et rettighedsindgreb i bevægelsesfriheden, hvor overtrædelse medfører straf, men hvor selve handlingen, der ønskes begrænset, er lovlig. Præventive indgreb anvendes ofte, men det forekommer usædvanligt at foretage indgreb som følge af en persons hensigt til at udrejse for at foretage en handling, uden at selve handlingen, som der værnes mod, nemlig deltagelse i væbnet konflikt, ikke er strafbar i sig selv. Rettighedsindgreb synes således begrundet i mistanke om hensigt til en ikke ulovlig handling, hvilket menneskeretligt såvel som retssikkerhedsmæssigt findes uhensigtsmæssigt og uberørt i forbindelse med behandlingen af lovforslaget.

I relation til afhandlingens anden del om behovet for ny-kriminalisering af deltagelse i væbnet konflikt bør det indledningsvist bemærkes, at denne type af strafferetlig ny-kriminalisering udgør en yderst kompleks og indgribende foranstaltning, som kræver absolut varsomhed. Et generelt forbud mod ikke-statslig deltagelse i væbnede konflikter kan, i værste fald, begrænse borgeres ret til handle over for anti-demokratiske og totalitære regimer.

---

<sup>211</sup> Minister afviser kritik af Syrienkrigerlov: <http://www.information.dk/524291>.



Analysen, som aktualiseres af Straffelovsrådets kommende vurdering af straffelovens tilstrækkelighed, gennemgår den norske regerings udkast til lovforslag og giver anledning til følgende konklusioner.

Som udgangspunkt findes hverken EMRK, Geneve-konventionerne eller nationale regler at stå i vejen for en strafferetlig ny-kriminalisering af ikke-statslig deltagelse i væbnet konflikt. Fremmedkrigere findes generelt set ikke at være lovlige kombattanter efter den humanitære folkeret og nyder derfor ikke strafferetlig immunitet, hvilket muliggør national strafforfølgelse. Ligeledes findes det, at såfremt kriminaliseringen ikke går ud over, hvad der efter EMD forstås som proportionelt i forhold til anerkendelsesværdigt formål, synes der ikke at være fare for, at indgrebet vil være i uoverensstemmelse med EMRK.

Grundlæggende synes den største udfordring ved et strafferetlig forbud at være sammenspillet mellem objektive betingelser og ønsket om at afgrænse over for visse ikke-statslige personer, som vurderes at kæmpe for anerkendelsesværdige formål. Prioriteres førstnævnte opstår der fare for, at alle ikke-statslige personer omfattes, hvilket findes uhensigtsmæssigt henset til, at oprørsstyrkers kamp mod anti-demokratiske og totalitære regimer i visse tilfælde kan være udslagsgivende. Denne udfordring forstærker kravene til konciperingen af et forbud, da ordlyden heraf således vil være af omfattende betydning.

Et strafferetligt forbud findes dog at indebære en række fordele i relation til fremmedkrigere, såfremt at ordlyden og anvendelsen af forbuddet indskrænkes og balanceres på en måde, hvor der foreligger en klar og forudsigelig retsregel. Et forbud bør kun ramme fremmedkrigere, der ved direkte deltagelse i væbnet konflikt i udlandet udsætter statens sikkerhed for fare, og kun i et sådant tilfælde findes kriminaliseringen af direkte deltagelse at stå overens med den aktuelle beskyttelsesinteresse.

Forbud mod deltagelse i væbnet konflikt formodes ligeledes at kunne medvirke til at øge myndighedernes mulighed for at frihedsberøve hjemvendte krigere. Dette siges da deltagelse i kampene må formodes at være nemmere at fremskaffe beviser for i forhold til en specifik forbrydelse, som er begået i forbindelse med væbnet konflikt. Frihedsberøvelsen af fremmedkrigere åbner imidlertid op for en ny problemstilling, som fremhæves nærmere under perspektiveringen i afsnit 6.

Afslutningsvist må det således konkluderes, at en strafferetlig kriminalisering af fremmedkrigeres deltagelse i væbnet konflikt findes at kunne bidrage til at skabe en klarere og bedre retsopfattelse for borgere, hvor det synes muligt at forudsige de retlige konsekvenser af ikke-statslig deltagelse i fremmed konflikt. Med indførelsen af den rette bestemmelse synes der at være grundlag for at sige, at det ikke blot vil klargøre retstilstanden, men dertil også vil

skabe et stærkere fundament for de af regeringen foreslåede præventive foranstaltninger såsom pas-inddragelse og meddelelse om udrejseforbud. De præventive indgreb vil i sammenspil med et specificeret straffeforbud mod deltagelse i væbnet konflikt, stå bedre i mål med det tilsigtede ønske om at begrænse udrejsen af fremmedkrigere.

Der synes med andre ord at være indikationer på, at kriminalisering af ikke-statslige direkte deltagelse der medfører fare for statens sikkerhed, kan medvirke til bekæmpelsen af terrortruslen fra fremmedkrigere og være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Præventive indgreb såsom dem fremsat i lovforslag L99 vil formodentlig opnå en højere grad af forudsigelighed og klarhed, hvilket i højere grad vil imødekomme de menneskeretlige (og retssikkerhedsmæssige) forpligtelser som lægges til grund for dansk lovgivning.

## 6. Perspektivering

Terrorismes aktualitet i 2015 forekommer tilnærmelsesvist indiskutabel. Med terrorangreb i Danmark og Frankrig og anholdelser i Belgien vidner den allerseneste tid om historiske angreb på demokratiet og på vestlige værdier. Den anti-demokratiske og islamistiske ideologi er med Islamisk Stats overvældende tilstedevær stærkt frembrusende, og antallet af islamistisk radikaliserede personer er mere omfattende end hidtil set.

De i dag over 3.000 personer, som er udrejst Europa for at deltage på vegne af hovedsagligt Islamisk Stat, udgør en omfattende sikkerhedstrussel for Europa og Danmark i blandt. Eksisterende terrorlovgivning mm. har ikke den fornødne effekt over for danskere, som udrejser, og hjemvendte fremmedkrigere er ikke set strafforfulgt for deres forbydelser. Der vurderes at foreligge et behov for at begrænse udrejsen af danskere samt et behov for at kunne straffe hjemvendende for deres ugeringer i udlandet. I denne forbindelse findes det indledningsvist centralt at bemærke, at det mest effektive værn mod truslen vurderes at være en omfattende indsats for forebyggelse af ekstremisme, som muliggør at give socialt marginaliserede personer en vej ud af yderligere radikaliserings.

Nærværende analyse har behandlet spørgsmålet om, hvordan terrortruslen vakt af fremmedkrigere bedst muligt kan neutraliseres med respekt for de ratificerede menneskerettigheder. Den nuværende situation i Danmark<sup>212</sup> synes at fordre et andet og nyt spørgsmål, nemlig: **Hvordan absorberer vi bedst muligt returnerende fremmedkrigere?**

---

<sup>212</sup> Hvor halvdelen af de udrejste fremmedkrigere vurderes af PET at være hjemvendt til Danmark.

Indførelsen af et effektivt lovgivningsværn vil ikke løse den nuværende situation, hvor hjemvendende krigere hyldes i ekstremistiske miljøer og opfordrer flere til at udrejse eller at begå forbrydelser mod ytringsfriheden eller lignende. Et strafferetligt indgreb muliggør frihedsberøvelse af radikaliserede personer, men det er påpeget af flere, at kriminaliseringen kan opfattes som et angreb, som muligvis vil være en forhindring for afradikalisering. Yderligere synes det at frihedsberøve hjemvendte fremmedkrigere at give anledning til et nyt dilemma. Der synes ikke at findes indikationer på, at fængselsstraf har afradikaliserende effekt, hvorfor der ved tidligere fremmedkrigeres løsladelse opstår risiko for vedkommende er yderligere radikaliseret og ønsket at hævne sig på det danske samfund. Dermed vedrører problemstillingen om absorberingen af fremmedkrigere ikke blot hjemvendte men ligeledes løsladte fremmedkrigere.

Uden for den nærværende tematik med relation til konflikten i Syrien og Irak synes de juridiske udfordringer med fremmedkrigere ligeledes at opstå i andre sammenhænge. Det bemærkes, at nationale og internationale juridiske indgreb over for fremmedkrigere som en isoleret persongruppe forekommer uhensigtsmæssig, da det afgørende for indgrebets proportionalitet synes at være, hvorvidt ikke-statslig deltagelse i konflikt udgør en reel fare for det danske eller internationale samfund. Vurderingen bør derfor i relation til andre tilfælde af fremmedkrigere, eksempelvis i Ukraine, ikke være om en person imødekommer kriterierne for at være en fremmedkriger, men om vedkommende udgør en fare for statens sikkerhed ved udrejse eller ved hjemkomst.

## 7. Litteraturliste

### **Asim Qureshi**

- Blowback - Foreign Fighters and the Threat They Pose, Cage (2014)

### **David Malet**

- Foreign Fighters - Transnational Identity in Civil Conflicts, Oxford Publications (2013)

### **Thomas Hegghammer**

- The Rise of Muslim Foreign Fighters - Islam and the Globalization of Jihad (2011): [http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/20601/rise\\_of\\_muslim\\_foreign\\_fighters.html](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/20601/rise_of_muslim_foreign_fighters.html)
- Colgan and Hegghammer, 'Islamic Foreign Fighters: Concept and Data', (2011)

### **Richard Barrett**

- Foreign Fighters in Syria, June, The Soufan Group, (2014)
- Islamic State, November 2014, The Soufan Group (2014)

### **Sandra Kraehenmann**

- Geneva University Academy Briefing no. 7: Foreign Fighters Under International Law, Université de Geneve (2014)

### **Eva Smith**

- Kriminalitet og Straf, Columbus (2012)

### **Trine Baumbach**

- Strafferet og Menneskeret, Karnov Group, (2014)

### **Peter Vedel Kessing**

- Terrorbekæmpelse og menneskeret, Jurist og Økonomforbundets Forlag, (2008)
- Definitionen af terrorisme i fredstid og under væbnet konflikt (2008): [http://retfaerd.org/wp-content/uploads/2014/06/Retfaerd\\_122\\_2008\\_3\\_s25\\_54.pdf](http://retfaerd.org/wp-content/uploads/2014/06/Retfaerd_122_2008_3_s25_54.pdf)

### **Jon Kjøbro**

- Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere 3. udgave, 1. oplag (2010)

### **D.C Paulussen, ICCT, The Hague**

- Research Paper, Impunity for international terrorists? (2012)

### **Yves Haeck, Eva Brems**

- Human Rights and Civil Liberties in the 21st Century, Springer Dordrecht New York London (2014)

### **S. Birke**

- How Al- Qaeda Changed the Syrian War, New York review og Books, (2013)

### **Helene Højfeldt**

- Are You A Terrorist if You Support the Syrian Insurgency?, Specialeafh. KU, (2014)

### **John Ip**

- Sunset clauses, Faculty of Law, University of Auckland, New Zealand. (2013)

### **International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) - The Hague**

- Developing Effective Counter-Narrative Frameworks for Countering Violent Extremism, (2014)

### **International Centre For the Study of Radicalization and political violence (ICSR)**

- Measuring Importance and influence in Syrian Foreign Fighter Networks, (2014)

### **DIIS | Dansk Institut for Internationale Studier**

- Tobias Gemmerli: Online-radikalisering: et uafklaret begreb (2014): [http://www.diis.dk/files/media/publications/import/extra/diisreport2014-07\\_final\\_for\\_web\\_2.pdf](http://www.diis.dk/files/media/publications/import/extra/diisreport2014-07_final_for_web_2.pdf)
- <http://www.diis.dk/en/node/4689>
- DIIS, Onlineradikalisering (2014) - [http://www.diis.dk/files/media/publications/import/extra/diisreport2014-07\\_final\\_for\\_web\\_2.pdf](http://www.diis.dk/files/media/publications/import/extra/diisreport2014-07_final_for_web_2.pdf)

### **International Institute For Strategic Studies**

- Armed Conflict Database, jf. <https://acd.iiss.org/en/conflicts?tags=D6943ABDB5364229B5A0E3338AC94EA1> (Besøgt den 25. november 2014)

### **Christian Prener & Jacob Mchangama, Justitia**

- Lovudkast om syrienkrigere rammer for bredt og upræcist, Justitia, (2014)
- Jacob Mchangama: Sessionslogning (2014): <http://mchangama.blogs.berlingske.dk/2014/06/02/ophaevelse-af-sessionslogning-et-forelobigt-skridt-i-den-rigtige-retning/>

### **Røde Kors**

- ICRC's Sædvaneretsstudium (2005): [https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_rul\\_rule159](https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule159)

## **Politets efterretningstjeneste (PET) og Center for Terroranalyse (CTA)**

(For **alle** se her: <https://www.pet.dk/CTA/Trusselsvurderinger.aspx>.)

- “Trusselsvurdering af 12. december 2014”
- “Foreign fighters – og truslen mod Danmark”
- “Vurdering af terrortruslen mod Danmark”
- “Danske islamistiske miljøer med betydning for terrortruslen mod Danmark”
- “CTA Årsrapport 2013”
- “Truslen mod Danmark fra personer udrejst til Syrien”
- “Tegningesagens fortsatte betydning for terrortruslen mod Danmark”
- PET: Radikalisering og terror (2009)  
([https://www.pet.dk/CTA/~media/CTA/Radikalisering\\_og\\_terror.ashx](https://www.pet.dk/CTA/~media/CTA/Radikalisering_og_terror.ashx))

## **Folketinget**

- Lovforslag L99 og dertilhørende retskilder findes her (bemærkninger, spørgsmål og svar fra behandling): <http://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/L99/index.htm#dok>
- Samtlige høringssvar: <http://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/L99/BEH1-43/forhandling.htm#dok>

## **Justitsministeriet**

- Handlingsplan om Forebyggelse af radikalisering og ekstremisme:  
<http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2014/Handlingsplan%20om%20forebyggelse%20af%20radikalisering%20og%20ekstremisme%20tilgængelig.pdf>
- Straffelovsrådets kommissorium af 8. oktober: <http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Ministeriet/Raad/KommissoriumVabnedeKonflikter.pdf>

## **Norge** ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no))

- Norsk høringsnotat inkl lovforslag: <https://www.regjeringen.no/contentassets/8e2d67bcd10443299ebd7834fa8dc0a9/horingsnotatfremmedkrigere.pdf>
- Høringssvar Forsvarsdepartementet: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e6e8a18b1f714a97b284821a6796b5f3/fd.pdf>
- Kriminalforebyggende Råd: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e6e8a18b1f714a97b284821a6796b5f3/krod.pdf>
- Advokatforening: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Horing---forslag-om-kriminalisering-av-visse-handlinger-knyttet-til-vapnet-konflikt-fremmedkrigere/id764888/>

## **BBC NEWS**

- Brussels Jewish Museum killings: Suspect 'admitted attack': [www.bbc.co.uk/news/world-europe-27654505](http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-27654505)

### **DR Nyheder**

- Politi: To dræbte planlagde et stort terrorangreb (15. januar 2015): <http://www.dr.dk/Nyheder/Udland/2015/01/15/211048.htm>

### **Reuters**

- Washington wins diplomatic support for campaign in Iraq; Syria trickier (15.9.2014)  
<http://www.reuters.com/article/2014/09/15/us-iraq-crisis-france-idUSKBN0HA0F920140915>

### **Information**

- Vi hjælper terroristerne på vej (2010) - <http://www.information.dk/240173>
- Minister afviser kritik af Syrienkrigerlov: <http://www.information.dk/524291>
- Information, 13. februar 2015: <http://www.information.dk/524291>

### **Politiken**

- Politiken 29. november 2014: "Ahmad ville finde tvillingsøstre, men blev fanget af Islamisk Stat": <http://politiken.dk/indland/ECE2469598/ahmad-ville-finde-tvillingsoestre-men-blev-fanget-af-islamisk-stat/>
- Politiken 25. september 2013: "Dansk terrorlovgivning er en slingretur": <http://politiken.dk/debat/kroniken/ECE2085454/dansk-terrorlovgivning-er-en-juridisk-slingretur/>

## 8. Bilag

1. **Forslag til Lov om ændring af lov om pas til danske statsborgere m.v., udlændingeloven og retsplejeloven** (Styrket indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet m.v.) Fremsat den 17. december 2014 af justitsministeren (Mette Frederiksen) (**uden bemærkninger**)





Fremsat den 17. december 2014 af justitsministeren (Mette Frederiksen)

## Forslag

til

# Lov om ændring af lov om pas til danske statsborgere m.v., udlændingeloven og retsplejeloven

(Styrket indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet m.v.)

### § 1

I lov om pas til danske statsborgere m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 900 af 8. september 2008, som ændret ved § 1 i lov nr. 613 af 14. juni 2011 og § 14 i lov nr. 622 af 12. juni 2013, foretages følgende ændringer:

1. I § 1, stk. 2, indsættes som 2. pkt.:

»Justitsministeren kan i forbindelse med henlæggelse af opgaver til politiet efter denne lov fastsætte regler om, hvilken myndighed inden for politiet der varetager de pågældende opgaver.«

2. I § 2, stk. 1, nr. 1 og 2, ændres »føje« til: »grund«.

3. I § 2, stk. 1, nr. 3, ændres »private.« til: »private eller«.

4. I § 2, stk. 1, indsættes som nr. 4:

»4) når der er grund til at antage, at den pågældende har til hensigt i udlandet at deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.«

5. I § 2 indsættes efter stk. 1 som nye stykker:

»Stk. 2. Politiet skal fastsætte en frist, der ikke kan overstige 1 år, for afgørelser om at nægte udstedelse af pas eller inddrage et allerede udstedt pas efter stk. 1, nr. 4. Fristen kan dog forlænges med indtil 1 år ad gangen.

Stk. 3. Politiet kan under særlige omstændigheder udstede provisorisk pas til en person, over for hvem der er truffet afgørelse efter stk. 1, nr. 4.«

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 4 og 5.

6. I § 2, stk. 3, 3. pkt., der bliver stk. 5, 3. pkt., indsættes efter »nr. 3«: »og 4«.

7. Efter § 2 a indsættes:

»§ 2 b. Politiet kan meddele en person, hvem pas er nægtet, eller hvis pas er inddraget, jf. § 2, stk. 1, nr. 4, forbud mod at udrejse i det tidsrum, der er fastsat efter § 2, stk. 2.

Stk. 2. Politiet kan under særlige omstændigheder skriftligt give tilladelse til, at en person, der er meddelt forbud efter stk. 1, kan foretage en specifik rejse.

Stk. 3. Den, som et udrejseforbud efter stk. 1 retter sig mod, kan kræve spørgsmålet om ophævelse af forbuddet forelagt retten til afgørelse. Politiet skal uden unødigt ophold indbringe begæringen for retten, der ved kendelse snarest muligt afgør, om udrejseforbuddet skal opretholdes eller ophæves.

Stk. 4. Begæring efter stk. 3 indbringes for den i retsplejelovens § 698 nævnte ret. I øvrigt finder ved sagens behandling reglerne i retsplejelovens 4. bog anvendelse med de fornødne lempelser.«

8. § 5, stk. 1, affattes således:

»Overtrædelse af et udrejseforbud meddelt efter § 2 b, stk. 1, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. I øvrigt straffes overtrædelse af denne lov eller regler udstedt i medfør af loven med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.«

9. I § 5, stk. 2, indsættes efter »straf«: »som i stk. 1, 2. pkt.«.

### § 2

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1021 af 19. september 2014, som ændret ved lov nr. 572 af 31. maj 2010 og lov nr. 1616 af 26. december 2013, foretages følgende ændringer:

1. I § 10, stk. 3, 1. pkt., indsættes efter »eller § 25,«: »eller som har et indrejseforbud, jf. § 32, stk. 11, i forbindelse med bortfald efter § 21 b, stk. 1,«.

2. I § 10, stk. 4, 1. pkt., indsættes efter »jf. § 32, stk. 1«: »og 11«.

3. I § 14 a, stk. 2, indsættes efter nr. 4 som nyt nummer:  
»5) udlændinge, hvis opholdstilladelse er bortfaldet i medfør af § 21 b, stk. 1,«

Nr. 5 og 6 bliver herefter nr. 6 og 7.

4. Efter kapitel 3 indsættes:

»Kapitel 3 a

*Bortfald af opholdstilladelse og opholdsret af hensyn til statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller den offentlige orden*

§ 21 b. En opholdstilladelse eller opholdsret bortfalder, hvis en udlænding opholder eller har opholdt sig uden for landet, og der er grund til at antage, at udlændingen under opholdet uden for landet deltager eller har deltaget i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden, medmindre bortfald vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. For udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, kan bortfald af opholdsret kun ske i overensstemmelse med de principper, der efter EU-reglerne gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed.

Stk. 2. Det kan efter ansøgning bestemmes, at en opholdstilladelse eller opholdsret ikke skal anses for bortfaldet efter stk. 1, hvis udlændingen godtgør, at opholdet har eller har haft et anerkendelsesværdigt formål.

Stk. 3. Foreligger der oplysninger om, at en udlænding kan have til hensigt i udlandet at deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden, vejleder Udlændingestyrelsen udlændingen om reglerne om bortfald efter stk. 1.

Stk. 4. Hvis det trods rimelige bestræbelser herpå ikke er muligt på andre måder at meddele bortfaldet til udlændingen, optages bortfald af opholdstilladelse eller opholdsret som meddelelse i Statstidende.«

5. I § 32 indsættes som *stk. 11*:

»Stk. 11. En udlænding, hvis opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet efter § 21 b, stk. 1, må ikke uden tilladelse indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet meddeles for bestandig og har gyldighed fra tidspunktet for udrejsen eller udsendelsen eller, hvis udlændingen opholder sig uden for landet, fra tidspunktet for konstateringen af, at udlændingens opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet. Der kan meddeles et indrejseforbud af kortere varighed end anført i 2. pkt., hvis et indrejseforbud for bestandig vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.«

6. I § 34, stk. 4, indsættes efter »jf. § 32, stk. 1,«: »eller § 21 b, stk. 1,«.

7. I § 34 a, stk. 1, indsættes efter »jf. § 32, stk. 1,«: »eller § 21 b, stk. 1,«.

8. I § 42 a, stk. 8, 3. pkt., indsættes efter »eller dømt for strafbart forhold begået her i landet«: », eller at familiens medlemmers opholdstilladelse ikke er bortfaldet efter § 21 b, stk. 1.«.

9. I § 42 a, stk. 9, 1. pkt., indsættes efter »jf. § 32, stk. 1,«: »eller § 21 b, stk. 1,«.

10. I § 42 k, stk. 2, indsættes efter nr. 4 som nyt nummer:  
»5) udlændinge, hvis opholdstilladelse er bortfaldet i medfør af § 21 b, stk. 1,«.

Nr. 5 og 6 bliver herefter nr. 6 og 7.

11. I § 42 l, stk. 2, indsættes efter nr. 3 som nyt nummer:  
»4) udlændinge, hvis opholdstilladelse er bortfaldet i medfør af § 21 b, stk. 1,«.

Nr. 4 og 5 bliver herefter nr. 5 og 6.

12. I § 46, stk. 2, 1. pkt., indsættes efter »§ 9 a og §§ 9 i-9 n,«: »bortset fra afgørelser om bortfald efter § 21 b,«.

13. I § 52, stk. 1, indsættes efter nr. 2 som nyt nummer:

»3) bortfald efter § 21 b, hvis udlændingen:

a) er statsborger i et andet nordisk land og har fast bopæl her i landet eller

b) er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2.«

Nr. 3 og 4 bliver herefter nr. 4 og 5.

14. I § 52 b, stk. 1, indsættes som *nr. 12*:

»12) Afgørelser efter § 21 b, medmindre udlændingen er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2.«

15. I § 53 a, stk. 1, nr. 3, ændres »§§ 17 og 17 a« til: »§§ 17, 17 a og 21 b«.

16. I § 58 g, stk. 1, indsættes efter nr. 4 som nyt nummer:

»5) udlændingens opholdstilladelse eller opholdsret er bortfaldet i medfør af § 21 b, stk. 1,«.

Nr. 5 og 6 bliver herefter nr. 6 og 7.

### § 3

I retsplejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1139 af 24. september 2013, som ændret bl.a. ved § 7 i lov nr. 403 af 28. april 2014 og senest ved § 3 i lov nr. 739 af 25. juni 2014, foretages følgende ændring:

1. I § 781, stk. 3, nr. 1, ændres »stk. 2« til: »stk. 1«.

### § 4

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. marts 2015.

Stk. 2. Udlændingelovens § 21 b, stk. 1, som affattet ved denne lovs § 2, nr. 4, finder alene anvendelse, hvis de forhold, der begrunder bortfald af en opholdstilladelse eller opholdsret, indtræder efter lovens ikrafttræden.