

**Straffelovrådets betænkning
om**

væbnede konflikter i udlandet

Betænkning nr. 1559

København 2016

Straffelovrådets betænkning om væbnede konflikter i udlandet
Betænkning nr. 1559

Publikationen kan bestilles
via Justitsministeriets hjemmeside (www.jm.dk)

eller hos

Rosendahls - Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
distribution@rosendahls.dk
<http://jm.schultzboghandel.dk>

ISBN: 978-87-92760-73-9

ISBN: 978-87-92760-77-7 (e-udgave)

Tryk: Rosendahls A/S

Pris: 100 kr. pr. bog inkl. moms

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Indledning	7
1. Straffelovrådets kommissorium.....	7
2. Straffelovrådets sammensætning.....	13
3. Resumé af Straffelovrådets overvejelser og forslag.....	13
Kapitel 2. Gældende ret og baggrunden herfor	41
1. Gældende regler.....	41
1.1. Deltagelse i væbnede konflikter.....	41
1.2. Hvervning til væbnede konflikter.....	42
1.3. Straffelovens §§ 114-114 h.....	44
1.4. Udrejse til konfliktområder.....	50
1.5. Den militære straffelov.....	55
2. Bestemmelsernes tidligere indhold og tidligere ændringer af bestemmelserne.....	56
2.1. Straffelovens §§ 114-114 h.....	56
2.1.1. Lovændringen i 1952.....	56
2.1.2. Lovændringen i 2000.....	58
2.1.3. Lovændringen i 2002.....	58
2.1.4. Lovændringen i 2004.....	60
2.1.5. Lovændringen i 2006.....	60
2.1.6. Lovændringen i 2008.....	62
2.1.7. Lovændringen i 2009.....	62
2.2. Straffelovens § 128.....	62
2.2.1. Straffeloven af 1866.....	62
2.2.2. 1914-loven.....	62
2.2.3. Borgerlig straffelov fra 1930.....	64
2.2.4. Lovændringen i 1952.....	65
2.2.5. Lovændringen i 2000.....	66
2.3. Udrejse til konfliktområder.....	66
3. Humanitær folkeret.....	67

Kapitel 3. Fremmed ret.....	71
1. Norsk ret	71
1.1. Væbnet angreb mod norske og allierede styrker i udlandet.....	71
1.2. Deltagelse i militær virksomhed i væbnet konflikt.....	75
1.3. Rekruttering til deltagelse i militær virksomhed.....	77
1.4. Overvejelser om lovændringer	79
1.4.1. Høringsnotatet fra 2014.....	79
1.4.2. Lovforslaget fra 2015	80
2. Svensk ret	97
2.1. Væbnet angreb mod svenske og allierede styrker i udlandet.....	97
2.2. Deltagelse i militær virksomhed i væbnet konflikt	98
2.3. Rekruttering til deltagelse i militær virksomhed.....	98
3. Australsk ret.....	98
3.1. Indrejse- og opholdsforbud	98
3.2. Parlamentets review af udpegningen af al-Raqqa provinsen i Syrien .	104
3.3. Parlamentets review af udpegningen af Mosul distriktet i Irak	109
Kapitel 4. Straffelovrådets overvejelser	117
1. Indledning.....	117
2. Formålet med kriminalisering af deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet	119
3. Kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet.....	122
3.1. Fremmed deltagelse i væbnede konflikter historisk og aktuelt	125
3.2. Statslige militære styrker over for ikke-statslige væbnede grupper.....	128
3.3. International væbnet konflikt over for ikke-international væbnet konflikt	133
3.4. Formen for deltagelse i væbnede konflikter	133
3.5. Personkredsen for et eventuelt forbud	142
3.6. Politisk-ideologisk vurdering af deltagelsen i en væbnet konflikt.....	144
3.7. Geografisk afgrænsning af et forbud	144
3.8. Strafferammen for tilslutning til en væbnet styrke, der er eller indgår i en terrororganisation	148

4. Modeller for kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet	150
4.1. Oversigt og hovedhensyn.....	150
4.2. Model 1 – bemyndigelse til regeringen til at forbyde deltagelse i nærmere angivne væbnede konflikter i udlandet	155
4.3. Model 2 – generelt forbud mod deltagelse i væbnede konflikter for en ikke-statslig væbnet styrke	161
4.4. Model 3 – forbud mod at deltage i væbnede konflikter for en ikke-statslig væbnet styrke med bemyndigelse til regeringen til at undtage visse konflikter eller parter fra forbuddet.....	163
4.5. Model 4 – forbud mod deltagelse i visse væbnede konflikter for en ikke-statslig væbnet styrke	165
4.6. Kort sammenfatning af modellerne.....	168
5. Modeller for forbud mod indrejse og ophold i et konfliktområde	171
5.1. Oversigt og hovedhensyn.....	171
5.2. Model A – bemyndigelse til regeringen til at forbyde rejser til og ophold i bestemte områder med mulighed for individuel dispensation	176
5.3. Model B – bemyndigelse til regeringen til generelt at forbyde rejser til og ophold i bestemte områder uden anerkendelsesværdigt formål	182
5.4. Kort sammenfatning af modellerne.....	188
6. Hvervning til deltagelse i væbnede konflikter	191
7. FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014).....	194
7.1. Indholdet af pkt. 5 og 6 i resolutionen	195
7.2. Gældende dansk ret.....	198
7.3. Svensk ret	201
7.4. Straffelovrådets overvejelser.....	202
8. Tillægsprotokol til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme	204
8.1. Tillægsprotokollens indhold.....	204
8.2. Straffelovrådets overvejelser.....	209
9. Tilslutning til eller medlemskab af en terrororganisation	211
10. Modtagelse af midler fra terrororganisationer.....	216
10.1. Gældende ret	218
10.2. Tidligere overvejelser.....	219
10.3. Modtagelse af donationer fra terrororganisationer.....	220
10.4. Terrororganisationers betaling af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer mv.....	229
10.5. Samhandel med en terrororganisation.....	230

Kapitel 5. Lovudkast med bemærkninger	235
1. Indledning	235
2. Lovudkast	237
3. Bemærkninger til lovudkastet.....	240

Kapitel 1

Indledning

1. Straffelovrådets kommissorium

Straffelovrådet blev nedsat ved Justitsministeriets brev af 3. oktober 1960 og har til opgave

- 1) efter Justitsministeriets anmodning at afgive indstilling om strafferetlige lovgivningsspørgsmål og principielle spørgsmål vedrørende fastsættelsen af administrative bestemmelser af strafferetlig karakter og den praktiske gennemførelse af kriminalpolitiske foranstaltninger og
- 2) efter Justitsministeriets nærmere bestemmelse at medvirke i det internationale strafferetlige samarbejde, herunder navnlig det nordiske strafferetlige lovsamarbejde.

Justitsministeriet anmodede ved brev af 8. oktober 2014 Straffelovrådet om at behandle følgende kommissorium om deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet mv.:

”1. Det er vigtigt løbende at være opmærksom på, om det danske samfund fortsat har et effektivt værn mod terrorisme, herunder med tilstrækkelige muligheder for at sætte ind over for radikaliserings og ekstremisme, der kan lede til terrorhandlinger her i landet.

En række sager om vold, brandattentater, terrorplanlægning og det bekymrende antal unge, som tilslutter sig internationale ekstremistiske organisationer for at deltage i væbnede konflikter i udlandet, viser, at radikaliserings og ekstremisme fortsat er en udfordring for vores fælles sikkerhed og vores demokratiske samfundsform og værdier.

Regeringen har derfor i september 2014 fremlagt en handlingsplan om forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme. Formålet med handlingsplanen er først og fremmest at styrke forebyggelsesindsatsen over for de personer, som er i risiko for at blive en del af ekstremistiske miljøer. Regeringen vil støtte dem, som allerede er en del af disse miljøer, til at forlade dem igen, gøre det klart, at ekstremistiske

og fanatiske handlinger har konsekvenser, og minimere indflydelse fra de personer, som spreder ekstremistisk, ideologisk propaganda, og som udbreder had mod vores demokratiske fællesskab og intolerance over for andres synspunkter, frihed og rettigheder.

Det er vigtigt, at vi løbende er opmærksomme på nye tendenser og udvikler og tilpasser forebyggelsesindsatsen, så vi kan håndtere de aktuelle udfordringer, som vi står over for både i et dansk og internationalt perspektiv. Det gælder f.eks. i forhold til udfordringerne med ekstremistiske miljøers anvendelse af internettet til at sprede deres propaganda og rekruttere nye tilhængere og i forhold til de mange unge, der vender ryggen til demokratiske værdier og tager til bl.a. Syrien og Irak for at kæmpe side om side med voldelige ekstremister.

Har det forebyggende arbejde ikke den ønskede effekt, må der skrappe midler til. Derfor vil regeringen tage initiativ til at stramme lovgivningen, så personer, der agter at deltage i en udenlandsk væbnet konflikt, oplever, at der er en meget klar og håndgribelig konsekvens. De skal ikke lovligt kunne rejse ud af Danmark, og deres pas vil blive inddraget.

Der er i den forbindelse også anledning til mere generelt at overveje mulighederne for at gribe strafferetligt ind over for deltagelse i eller hvervning til væbnede konflikter i udlandet mv.

2. Deltagelse i eller hvervning til deltagelse i væbnede konflikter i udlandet er ikke generelt kriminaliseret i dansk ret.

Deltagelse i væbnede konflikter kan imidlertid efter omstændighederne være en overtrædelse eller forsøg på overtrædelse af bestemmelser i straffeloven.

Det vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis en person har begået eller forsøgt at begå terrorisme (straffelovens § 114), har ydet eller forsøgt at yde støtte til en terrororganisation (§ 114 b), har ladet sig træne eller forsøgt at lade sig træne til at begå terrorhandlinger (§ 114 d, stk. 3) eller på anden måde har fremmet eller forsøgt at fremme virksomheden for en terrororganisation (§ 114 e).

Tilsvarende kan hvervning til deltagelse i væbnede konflikter efter omstændighederne være en overtrædelse eller forsøg på overtrædelse af bestemmelser i straffeloven.

Det vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis en person har hvervet eller forsøgt at hverve en person til at begå eller fremme terrorhandlinger eller til at slutte sig til en terrororganisation med henblik på at fremme, at organisationen begår terrorhandlinger (§ 114 c, stk. 1) eller har hvervet eller forsøgt at hverve en person til at yde støtte til en terrororganisation eller til at slutte sig til en gruppe med henblik på at fremme, at gruppen yder terrorstøtte (§ 114 c, stk. 2).

Endvidere forbyder straffelovens § 128 hvervning i den danske stat til fremmed krigstjeneste.

Endvidere kriminaliserer straffelovens § 101 den, som med krig, besættelse eller andre fjendtligheder for øje foretager nogen handling, hvorved bistand til fjenden forberedes, og straffelovens § 102 kriminaliserer 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.

Hertil kommer, at f.eks. vold eller drab, der begås som led i kamphandlinger, efter omstændighederne vil kunne straffes efter de almindelige bestemmelser herom i straffeloven. Det forudsætter dog, at de pågældende voldshandlinger eller drab ikke kan anses for lovlige kamphandlinger, og at handlingerne er omfattet af dansk straffemyndighed.

I praksis vil det kunne være meget vanskeligt under en straffesag i Danmark at bevise, at en person har begået strafbare forhold under deltagelse i væbnede konflikter i udlandet. Hvis den væbnede konflikt stadig er i gang, vil det kunne være vanskeligt eller umuligt at indsamle beviser på gerningsstedet, og selv efter den væbnede konflikts ophør vil det kunne være vanskeligt for dansk politi og anklagemyndighed at skaffe tilstrækkelige beviser til en tiltalerejsning og domfældelse.

3. Folkeretten indeholder både traktatfæstede og sædvaneretlige regler om væbnede konflikter. Reglerne er forskellige for internationale og ikke-internationale væbnede konflikter, og reglerne er i et vist omfang også forskellige for statslige styrker og oprørsstyrker mv.

Efter folkeretten har lovligt kæmpende i en international væbnet konflikt strafferetlig immunitet for lovlige kamphandlinger. Lovligt kæmpende kan altså f.eks. ikke straffes for vold eller drab i anledning af, at de som led i lovlige kamphandlinger dræber eller skader fjendtlige styrker.

Som lovligt kæmpende regnes væbnede styrker, der optræder på vegne af en stat, og i nogle tilfælde endvidere visse væbnede styrker, der ikke optræder på vegne af en stat, og civile, der spontant gør væbnet modstand mod en fjendtlig invasion.

Der er kun strafferetlig immunitet for lovlige kamphandlinger, herunder navnlig kamphandlinger rettet mod militære mål. Eventuelle krigsforbrydelser vil således kunne straffes efter de almindeligt gældende straffebestemmelser.

FN's Sikkerhedsråd vedtog den 24. september 2014 resolution nr. 2178 om "Foreign Terrorist Fighters". Resolutionen fastslår bl.a. en pligt for alle stater til at kriminalisere personer, der rejser til et fremmed land for at begå terrorhandlinger eller yde eller modtage terrortræning, samt økonomisk eller anden støtte hertil.

4. I Danmark er der grupper, som forsøger at fremme en antidemokratisk dagsorden og i visse tilfælde begrænse andre borgeres lige adgang til rettigheder, herunder eventuelt ved brug af vold og trusler. Grupperne varierer i størrelse og aktiviteter, og nogle benytter sig af voldelige metoder, mens andre bruger deres demo-

kratiske ret til at ytre sig og opfordre andre til at vende sig mod samfundet og tage afstand fra demokratiske principper.

Flere personer har været i træningslejre i udlandet for at modtage militær træning, og et større antal personer er rejst fra Danmark til bl.a. Syrien og Irak for at deltage i væbnede konflikter. De hjemvendte kan udgøre en trussel for det danske samfund, fordi de har fået kamperfaring og kontakt til militante ekstremistiske organisationer i udlandet, og nogle har pådraget sig traumer under kamphandlingerne.

Der er i lyset heraf behov for at få afklaret, om de gældende straffebestemmelser er tilstrækkelige til at modvirke deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet.

5. Som led i debatten om det danske samfunds værn mod radikaliserings og terrorisme har der endvidere været rejst spørgsmål om terrororganisationers finansiering af virksomhed, der i sig selv er lovlig, eksempelvis hospitaler, moskeer, skoler og daginstitutioner.

Modtagelse af økonomisk støtte fra en terrororganisation til i sig selv lovlige formål er ikke særskilt kriminaliseret i dansk ret.

Efter straffelovens § 290 om hæleri er det imidlertid bl.a. strafbart uberettiget at modtage eller skaffe sig eller andre del i udbytte, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse. Straf kan dog ikke pålægges den, som modtager udbytte til sædvanligt underhold fra familiemedlemmer eller samlever, eller den, der modtager udbytte som normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester. Strafferammen er bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder, og straffen kan stige til fængsel i 6 år, når hæleriet er af særlig grov beskaffenhed.

Modtagelse af donationer eller tilskud fra en terrororganisation vil derfor kunne straffes, i det omfang midlerne er opnået ved en strafbar lovovertrædelse. Dette gælder i forhold til alle strafbare lovovertrædelser, herunder f.eks. afpresning, røveri, salg af euforiserende stoffer, menneskehandel, menneskesmugling og rufferi.

I praksis vil det efter omstændighederne kunne være vanskeligt under en straffesag at bevise, at en person, der har modtaget en donation eller et tilskud til byggeri eller drift af f.eks. et hospital, en moske, en skole eller en daginstitution, havde forsæt med hensyn til, at midlerne var opnået ved en strafbar lovovertrædelse. Dette gælder, selv om forsætskravet bl.a. vil være opfyldt, når blot den pågældende anså det for overvejende sandsynligt, at midlerne hidrørte fra kriminalitet. Det indgår således ikke i forsætskravet, at den pågældende har nogen viden eller formodning med hensyn til arten, tiden og stedet for den pågældende kriminalitet.

Der er i lyset heraf behov for at få afklaret, om de gældende straffebestemmelser er tilstrækkelige til at modvirke, at en terrororganisation finansierer byggeri eller drift af i sig selv lovlige institutioner og organisationer, eksempelvis af social eller religiøs art eller inden for sundheds- eller undervisningsområdet.

Det bør i den forbindelse tages i betragtning, at terrorfinansiering er strafbar og efter omstændighederne vil kunne udgøre en relevant førforbrydelse i forhold til hæleri.

Der er endvidere behov for at få nærmere belyst, om der eventuelt er behov for tillige at kriminalisere modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.

6. Justitsministeriet skal på denne baggrund anmode Straffelovrådet om at vurdere, om de gældende regler i straffeloven udgør et tilstrækkeligt værn i forhold til at modvirke deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, samt foreslå eventuelle strafferetlige tiltag, som kan styrke indsatsen på området.

Straffelovrådet anmodes i den forbindelse om at overveje, om FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 om "Foreign Terrorist Fighters" giver anledning til at foreslå ændringer eller præciseringer af straffelovens bestemmelser om terrorisme mv.

Straffelovrådet anmodes endvidere om at vurdere, om de gældende regler i straffeloven i tilstrækkelig grad kan modvirke, at foreninger og organisationer mv., der driver f.eks. hospitaler, moskeer, skoler eller daginstitutioner, helt eller delvis finansieres af bidrag fra terrororganisationer. Rådet anmodes i den forbindelse om tillige at overveje, om der er behov for at kriminalisere modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.

I det omfang Straffelovrådet finder, at der er behov for lovændringer, anmodes rådet om at udarbejde et lovudkast.

Straffelovrådet vil kunne tilrettelægge sit arbejde således, at der afgives deludtalelser.

Straffelovrådet anmodes om at inddrage Udenrigsministeriet i arbejdet med dette kommissorium."

Ved brev af 7. september 2015 anmodede Justitsministeriet Straffelovrådet om tillige at overveje, om en dansk tiltrædelse af tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme vil nødvendiggøre lovændringer. Brevet er sålydende:

"Ved brev af 8. oktober 2014 anmodede Justitsministeriet Straffelovrådet om at behandle et kommissorium om deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet mv.

I kommissoriet anmodes Straffelovrådet bl.a. om at overveje, om FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014) om "Foreign Terrorist Fighters" giver anled-

ning til at foreslå ændringer eller præciseringer af straffelovens bestemmelser om terrorisme mv.

Den 19. maj 2015 vedtog Europarådets ministerkomité en tillægsprotokol til Europarådets konvention af 16. maj 2005 om forebyggelse af terrorisme. Ministerkomitéen vil senere beslutte, hvornår tillægsprotokollen åbnes for undertegnelse.

I præamblen til tillægsprotokollen henvises bl.a. til FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014), særligt pkt. 4-6, og det fremgår af den forklarende rapport pkt. 16, at henvisningen til resolution nr. 2178 skal forstås på den måde, at tillægsprotokollen særligt har til formål at bistå de kontraherende stater i gennemførelsen af de strafferetlige forpligtelser, der følger af denne resolution.

Justitsministeriet skal på denne baggrund anmode Straffelovrådet om i forbindelse med behandlingen af kommissoriet om deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet mv. tillige at overveje, om en dansk tiltrædelse af tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme vil nødvendigøre lovændringer.”

Ved brev af 12. januar 2015 anmodede Justitsministeriet Straffelovrådet om at afgive en deludtalelse om spørgsmålet om deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i.

Straffelovrådet afgav herefter i maj 2015 en deludtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i (betænkning nr. 1556/2015).

Straffelovrådet har herefter fortsat arbejdet med kommissoriet om deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet mv. for så vidt angår de spørgsmål, der ikke er behandlet i deludtalelsen, og afgiver hermed en betænkning om deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet mv., som afslutter rådets arbejde med dette kommissorium.

Straffelovrådet har siden afgivelsen af deludtalelsen i maj 2015 behandlet kommissoriet i 6 møder.

Udenrigsministeriet har været inddraget i Straffelovrådets arbejde med kommissoriet og herunder deltaget i rådets møder vedrørende kommissoriet.

2. Straffelovrådets sammensætning

Straffelovrådet havde ved afgivelsen af denne udtalelse følgende sammensætning:

Landsretspræsident Bent Carlsen (formand)

Politidirektør Elsemette Cassøe

Rigsadvokat Ole Hasselgaard

Højesteretsdommer Poul Dahl Jensen

Fg. afdelingschef Johan Kristian Legarth

Professor, lic.jur. Gorm Toftegaard Nielsen

Advokat Jakob Lund Poulsen

Direktør Johan Reimann

Som sekretær for Straffelovrådet under arbejdet med denne betænkning har fungeret konsulent Ketilbjørn Hertz.

3. Resumé af Straffelovrådets overvejelser og forslag

3.1. Straffelovrådets kommissorium angår for det første deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet og i tilknytning hertil overvejelser vedrørende FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014) og tillægsprotokollen til Europarådets konvention af 16. maj 2005 om forebyggelse af terrorisme (2015). I forlængelse af overvejelserne om kriminalisering af tilslutning til en væbnet styrke har Straffelovrådet desuden overvejet spørgsmålet om tilslutning til eller medlemskab af en terrororganisation.

Straffelovrådets overvejelser og forslag vedrørende denne del af kommissoriet, som er klart den mest omfattende, behandles i pkt. 3.2-3.21 nedenfor.

Kommissoriet angår for det andet terrororganisationers finansiering af foreninger og organisationer mv., der driver f.eks. hospitaler, moskeer, skoler eller daginstitutioner.

Straffelovrådets overvejelser og forslag vedrørende denne del af kommissoriet er omtalt i pkt. 3.22 og 3.23 nedenfor.

Pkt. 3.24 indeholder en sammenfatning af Straffelovrådets overvejelser og forslag.

3.2. Straffelovrådet er anmodet om at vurdere, om de gældende regler i straffeloven udgør et tilstrækkeligt værn i forhold til at modvirke deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet. Uroligheder, f.eks. i form af bandevirksomhed eller optøjer, der ligger under tærsklen for ”væbnet konflikt”, falder således uden for rådets overvejelser. Endvidere angår overvejelserne alene væbnede konflikter uden for dansk territorium.

Straffelovrådet har allerede afgivet en deludtalelse om kriminalisering af danskeres og herboende udlændinges tilslutning til en væbnet styrke, som deltager i en væbnet konflikt mod den danske stat (betænkning nr. 1556/2015), hvor kriminaliseringen i hovedsagen er begrundet i, at personer med tilknytning til Danmark har en særlig loyalitetsforpligtelse over for Danmark. Overvejelserne i nærværende afsluttende betænkning angår således spørgsmålet om at forbyde en persons deltagelse i væbnet kamp ud fra hensyn, som gør sig gældende, hvad enten den danske stat er part i konflikten eller ej.

3.3. Behovet for kriminalisering af deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet afhænger af, hvilke hensyn det skal tjene, at man gennem straffeloven dels tager afstand herfra, dels søger at begrænse, at det finder sted.

Der henvises i kommissoriet til den trussel for det danske samfund, hjemvendte fremmedkrigere kan udgøre, fordi de har fået kamperfaring og kontakt til militante ekstremistiske organisationer i udlandet, ligesom nogle har pådraget sig traumer under kamphandlingerne. Straffelovrådet bemærker, at kamperfaring vil være en følge af enhver deltagelse i væbnet kamp, hvorimod kontakt til militante ekstremistiske organisationer og risiko for traumatisering vil forekomme i nogle situationer, men ikke i andre.

Straffelovrådet nævner endvidere hensynet til at begrænse omfanget af væbnede konflikter, hensynet til at bekæmpe overgreb i forbindelse med væbnede konflik-

ter og hensynet til at modvirke angreb mod Danmark begrundet i danskeres deltagelse i en væbnet konflikt. Udenrigspolitisk kan det på den ene side være uheldigt, hvis Danmark opfattes som et fristed for personer, der deltager i væbnet kamp mod andre stater, men det kan på den anden side også blive kritiseret, hvis Danmark kriminaliserer personer, der deltager i en væbnet konflikt til støtte for en stat, der er blevet angrebet.

3.4. Straffelovrådet omtaler kort internationale væbnede konflikter (dvs. væbnede konflikter mellem to eller flere stater), hvor Danmark måtte have erklæret sig neutral. Her gælder særlige folkeretlige regler om neutrale staters pligter, og der findes allerede en lov fra 1914, som bemyndiger regeringen til i tilfælde af en sådan konflikt at forbyde nogen fra dansk territorium at tage tjeneste i de krigsførende magters hær eller flåde. Danmark har i mange år ikke afgivet sådanne erklæringer om neutralitet, og hvis det skulle forekomme, vil 1914-loven om nødvendigt kunne tages i anvendelse.

3.5. Straffelovrådet henviser til straffelovens terrorbestemmelser og anfører, at der ikke er behov for nykriminalisering af deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet, hvis deltagelsen indebærer overtrædelse af terrorbestemmelserne. Behovet for nykriminalisering bør derfor overvejes for så vidt angår deltagelse i en væbnet konflikt uden at overtræde terrorbestemmelser.

Straffelovrådet har lagt vægt på at overveje spørgsmålet generelt, idet der bør tages højde for, at eventuelle nye bestemmelser også skal gælde for andre konflikt-situationer og trusselsbilleder end den aktuelle konflikt i Syrien og Irak. Dagens trusselsbillede peger på fremmedkrigere med baggrund i ekstreme islamistiske miljøer som den største trussel, men dette kan i fremtiden ændres til andre grupperinger, som rejser ud for at deltage i andre typer af væbnede konflikter. Dette bør der tages hensyn til ved udformning af en strafbestemmelse.

3.6. Ved siden af spørgsmålet om nykriminalisering har Straffelovrådet overvejet strafferammen for tilslutning til en væbnet styrke, som er eller indgår i en terrororganisation.

Det er Straffelovrådets opfattelse, at udviklingen siden revisionen i 2006 af straffelovens terrorbestemmelser har vist, at terrororganisationer, der med væbnede

styrker deltager i en væbnet konflikt, generelt er farligere end andre terrororganisationer. Når en terrororganisation organiserer sig som en væbnet styrke, har den en kapacitet til at begå terrorhandlinger, som går ud over, hvad der ellers kendes. En terrororganisation kan med en væbnet styrke tiltvinge sig kontrol over et område i en periode og kan i den forbindelse terrorisere befolkningen i området vedvarende i kortere eller længere tid. Rekrutterings- og træningsmulighederne er også større i sådanne tilfælde.

Straffelovrådet finder, at det på denne baggrund kan overvejes at fastsætte en højere strafferamme for at lade sig hverve til terrorisme eller i øvrigt at fremme virksomheden for en terrororganisation, når det sker ved at tilslutte sig en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt.

En sådan forhøjet strafferamme ville kunne fastsættes i tilknytning til en eventuel generel kriminalisering af at være tilsluttet en ikke-statslig væbnet styrke (model 2 i pkt. 3.12 nedenfor) eller til en eventuel kriminalisering af tilslutning til visse væbnede styrker (model 1, 3 og 4 i pkt. 3.12 nedenfor). I sidstnævnte tilfælde vil strafforhøjelsen kun gælde i forhold til de pågældende væbnede styrker, og der vil dermed kunne være terrororganisationer, der er organiseret som en væbnet styrke, der falder udenfor.

Alternativt ville en sådan forhøjet strafferamme kunne fastsættes i tilknytning til de gældende bestemmelser om terrorisme, herunder navnlig straffelovens § 114 c, stk. 3, om at lade sig hverve til at begå terrorhandlinger og § 114 e om i øvrigt at fremme virksomheden for en terrororganisation mv.

3.7. Straffelovrådet omtaler kort fremmedkrigere i et historisk og nutidigt perspektiv. Ifølge flere forskere både i Danmark og andre nordiske lande har fremmedkrigere både i fortid og nutid bl.a. været motiveret af nationalfølelse og følelse af nordisk samhørighed, men også karriereforventninger, arbejdsløshed og eventyrlyst har spillet ind. Fællesnævneren i mange eksempler er, at de frivillige føler et stærkt ideologisk tilhørsforhold til en part i konflikten i udlandet, og at de således oplever at være en del af et transnationalt ideologisk fællesskab, hvis sikkerhed de har solidarisk ansvar for.

3.8. Straffelovrådet understreger, at det første og mest grundlæggende spørgsmål, der bør tages stilling til i forbindelse med en eventuel nykriminalisering, er, om og i givet fald i hvilket omfang danske statsborgere og herboende udlændinge bør kunne straffes for at deltage i væbnede konflikter i udlandet. Dette vil navnlig bero på en politisk vurdering.

Straffelovrådet beskriver to modsatte synspunkter, nemlig dels at deltagelse i væbnede konflikter i udlandet ikke bør være særskilt reguleret, men alene af straffelovens almindelige regler, dels at der bør ske et principskifte, så deltagelse i væbnede konflikter i udlandet generelt forbydes i hvert fald for så vidt angår ikke-statslige væbnede styrker.

Det første synspunkt henviser til, at det historiske udgangspunkt er, at danske statsborgere og herboende udlændinge kan deltage i væbnede konflikter i udlandet, når den pågældende ikke ved sin deltagelse fremmer virksomheden for en terrororganisation eller i forbindelse med sin deltagelse i øvrigt begår strafbare forhold, eksempelvis medvirker til krigsforbrydelser. Så vidt ses er det eneste eksempel på en undtagelse fra dette udgangspunkt om borgernes frihed til også ved deltagelse i væbnede konflikter i udlandet at støtte grupper af eksempelvis ideologiske eller religiøse grunde den spanske borgerkrig, hvor lovgivningsmagten som led i en fælleseuropæisk beslutning forbød udrejse fra dansk territorium for at deltage i den spanske borgerkrig.

Ingen eller en begrænset nykriminalisering vil dermed videreføre den historiske adgang for danskere og herboende udlændinge til at rejse ud og kæmpe også med våben for en sag, som de af f.eks. ideologiske eller religiøse grunde støtter. En sådan retstilstand kan bl.a. give mulighed for uden at ifalde straf efter dansk ret at deltage i også væbnet frihedskamp og modstandsbevægelser mod undertrykkende regimer rundt omkring i verden. Efter dette synspunkt vil det være et tilbageskridt for mulighederne for frihedskamp at give staterne monopol på lovlig magt-anvendelse i væbnede konflikter. Der er således adskillige eksempler på, at demokratiske fremskridt er sket ved, at ikke-statslige grupper har sat sig op mod myndighederne.

Det andet synspunkt henviser til, at på det stade, som den internationale retsorden har nået i dag, bør det principielt være forbeholdt stater at anvende våbenmagt.

Ligesom det længe har været anerkendt på nationalt plan, at et retssamfund bl.a. kræver, at staten har monopol på magtanvendelse, bør staterne have monopol på magtanvendelse på det internationale niveau. Som folkeretten ser ud i dag, indebærer dette, at den enkelte stat som udgangspunkt har monopol på magtanvendelse på sit territorium, og at andre staters magtanvendelse således som udgangspunkt kræver samtykke fra den pågældende stats regering. Kun i undtagelsestilfælde såsom individuelt eller kollektivt selvforsvar eller en trussel mod international fred og sikkerhed vil en stat lovligt kunne anvende magt på en anden stats territorium uden denne stats samtykke. Hvis begrundelsen er en trussel mod international fred og sikkerhed, uden at der er tale om individuelt eller kollektivt selvforsvar eller en humanitær nødsituation, kræver en sådan magtanvendelse desuden en beslutning i FN's Sikkerhedsråd.

På det individuelle plan indebærer synspunktet, at enkeltpersoner ikke lovligt bør kunne deltage i kamphandlinger for ikke-statslige styrker, uanset om disse kan betegnes som oprørsbevægelser, modstandsbevægelser, frihedsbevægelser eller andet, og uanset om de kæmper mod et udemokratisk, undertrykkende regime. Det anerkendes, at der er adskillige historiske eksempler på, at demokratiske fremskridt er sket ved, at ikke-statslige grupper har sat sig op mod myndighederne, men der bør lægges større vægt på, at der i nutiden er mange eksempler på, at ikke-statslige gruppers oprør hverken på kort eller mellemlangt sigt har forbedret borgernes situation med hensyn til fred, frihed og sikkerhed.

Straffelovrådet anfører, at en vægtning udelukkende af det første synspunkt fører til, at det alene bør overvejes, om der er grundlag for yderligere kriminalisering med henblik på at modvirke tilslutning til terrororganisationer mv., idet enhver deltagelse i øvrigt i væbnede konflikter i udlandet under overholdelse af den humanitære folkeret fortsat bør være reguleret af straffelovens almindelige regler.

En vægtning udelukkende af det andet synspunkt fører til, at der bør indføres et generelt forbud mod at deltage i væbnede konflikter i udlandet i hvert fald for så vidt angår ikke-statslige styrker.

En afvejning af de to synspunkter over for hinanden vil kunne føre til en nykriminalisering, der ligger et sted på den glidende skala mellem disse to yderpunkter.

Rådet har i lyset heraf ikke fundet grundlag for at anbefale én bestemt udformning af en mulig nykriminalisering. Rådet har derimod opstillet en række modeller for en mulig nykriminalisering og beskrevet deres fordele og ulemper i forhold til, hvilke handlinger der er ønske om at kriminalisere.

Straffelovrådet bemærker, at det efter rådets opfattelse ikke kan forventes, at en kriminalisering fuldt ud vil kunne modvirke deltagelse i væbnede konflikter i udlandet i det omfang, som ønskes. Dette skyldes ikke alene, at der vil være personer, der føler så stærkt for den sag, de ønsker at kæmpe for, at de ikke vil blive afskrækket af risikoen for selv en langvarig fængselsstraf, men også, at der uanset kriminaliseringens nærmere udformning vil være tilfælde, hvor en overtrædelse ikke kan bevises.

3.9. Straffelovrådet omtaler den afgørende sondring mellem statslige militære styrker og ikke-statslige væbnede grupper. Det er et grundlæggende træk ved så godt som alle stater, at de har en væbnet styrke, der er underlagt landets myndigheder med henblik på at forsvare og opretholde statens territoriale integritet og politiske frihed. Statslige væbnede styrker er således et grundlæggende element af staters suverænitet og er lovlige og beskyttede under folkeretten. Modsat er ikke-statslige styrker så godt som altid undergravende for den stat, hvori de opererer, og deres virksomhed er ikke anerkendt som lovlig i folkeretten. Tværtimod kan hver stat som udgangspunkt kriminalisere sådanne væbnede styrker, der agerer på deres territorium eller i øvrigt væsentligt indvirker på statens interesser.

Det er Straffelovrådets opfattelse, at flere af de hensyn, der i givet fald vil begrunde en yderligere kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet, også kan gøre sig gældende i forhold til statslige væbnede styrker, om end der ikke aktuelt ses at være fokus på eller tilfælde af radikaliserings mv. i relation til statslige styrker. En generel undtagelse af statslige styrker fra en nykriminalisering vil i givet fald navnlig være begrundet i udenrigspolitiske hensyn og de væsensforskellige grundlag, som etableringen af henholdsvis statslige og ikke-statslige styrker baserer sig på.

En afvejning af de forskellige hensyn over for hinanden vil bero på en samlet politisk vurdering, og Straffelovrådet har på den baggrund ikke fundet grundlag for

helt at udelukke, at der vil kunne forekomme tilfælde, hvor det findes hensigtsmæssigt at lade et forbud mod deltagelse i væbnede konflikter omfatte også statslige væbnede styrker. Rådet har derfor blandt modellerne for, hvordan en yderligere kriminalisering kunne udformes, medtaget en model, som giver mulighed for administrativt at fastsætte, at (også) statslige væbnede styrker skal være omfattet af et forbud. I de øvrige modeller for, hvordan en yderligere kriminalisering kunne udformes, har rådet derimod ikke medtaget statslige væbnede styrker.

Straffelovrådet finder ikke grundlag for som sådan at gøre forskel på internationale væbnede konflikter (mellem stater) og ikke-internationale væbnede konflikter (mellem en eller flere stater eller en eller flere ikke-statslige aktører på den ene side og en eller flere ikke-statslige aktører på den anden side). Internationale væbnede konflikter vil dog kun blive berørt af en nykriminalisering, såfremt og i givet fald i det begrænsede omfang deltagelse i også statslige væbnede styrker kriminaliseres.

3.10. Straffelovrådet overvejer, hvad der i givet fald skal kriminaliseres som ”deltagelse” i en væbnet konflikt, og hvem et forbud i givet fald skal omfatte.

Straffelovrådet lægger op til, at når det i givet fald ved lov eller ved bekendtgørelse efter bemyndigelse i loven er fastsat, hvilke væbnede konflikter og væbnede styrker et nyt forbud skal gælde for, skal det være forbudt at være tilsluttet en sådan væbnet styrke med henblik på at deltage i en sådan væbnet konflikt, undtagen hvor tilslutningen er med henblik på medicinsk eller religiøs tjeneste.

Til forskel fra forslaget i Straffelovrådets deludtalelse om tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke (betænkning nr. 1556/2015), som angår tilslutning til en fjende af Danmark og dermed landsforræderi, finder rådet således, at der i nærværende sammenhæng ikke er grundlag for, at tilslutning med henblik på at udføre medicinsk eller religiøs tjeneste som defineret i den humanitære folkeret kriminaliseres. Rådet understreger, at denne afgrænsning tager sigte på en eventuel nykriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet og ikke berører mulighederne for efter omstændighederne at bringe straffelovens § 114 e om at fremme virksomheden for en terrororganisation i anvendelse på en person, der tilslutter sig en terrororganisation med henblik på at udføre medicinsk eller religiøs tjeneste for organisationen.

Med hensyn til personkredsen er det Straffelovrådets opfattelse, at et eventuelt nyt forbud mod deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet bør omfatte danske statsborgere og personer med bopæl her i landet, dog således at tilslutning til en statslig væbnet styrke er undtaget fra forbuddet, når den pågældende er statsborger i den pågældende stat.

3.11. Straffelovrådet understreger, at i det omfang en politisk-ideologisk vurdering af deltagelsen i en given væbnet konflikt findes at burde tillægges betydning for strafværdigheden, bør denne vurdering ske i lovgivningen, dvs. ved lov eller ved bekendtgørelse efter bemyndigelse i lov. Det bør ikke være overladt til de retshåndhævende myndigheder – anklagemyndigheden ved beslutningen om tiltale og domstolene ved afgørelsen i de tilfælde, hvor tiltale er rejst – at vurdere, om en persons deltagelse i en given væbnet konflikt ud fra en politisk eller ideologisk vurdering er legitim og dermed ikke strafværdig.

Straffelovrådet nævner på denne baggrund tre hovedmuligheder for, hvordan en kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter kan udformes:

- En relativt bred kriminalisering, der også rammer deltagelse i væbnede konflikter, som nyder mere eller mindre bred sympati i den danske befolkning.
- En bemyndigelseslovgivning, hvor regeringen mere kasuistisk udpeger, hvilke væbnede styrker og hvilke væbnede konflikter det skal være forbudt at deltage i.
- Et forbud mod at deltage i en eller flere bestemte væbnede konflikter eller væbnede styrker fastsat direkte ved lov.

Straffelovrådet tilføjer, at en geografisk afgrænsning af kriminaliseringen vil skulle ske ved henvisning til navngivne geografiske områder, idet en afgrænsning gennem en abstrakt henvisning eksempelvis til områder, i hvilke der pågår en væbnet konflikt, bl.a. på grund af manglende folkeretlig klarhed om ikke-internationale væbnede konflikters geografiske udstrækning ikke vil være hensigtsmæssig i en strafferetlig sammenhæng.

Den geografiske afgrænsning vil i princippet kunne ske ved lov eller ved bekendtgørelse. Hvis der ikke er tale om enkeltstående, klart afgrænsede forbud, vil det imidlertid være uhensigtsmæssigt at opliste navngivne geografiske områder ved lov.

3.12. Som nævnt ovenfor har Straffelovrådet ikke for så vidt angår spørgsmålet om yderligere kriminalisering af danske statsborgeres og herboende udlændinges deltagelse i væbnede konflikter i udlandet fundet grundlag for at fremkomme med en anbefaling. Såvel spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for en yderligere kriminalisering i en eller anden form, som spørgsmålet om, hvordan en sådan kriminalisering i givet fald bør udformes, beror således efter rådets opfattelse i væsentligt omfang på en politisk vurdering af en række hensyn, som rådet nærmere har redegjort for.

Straffelovrådet har på denne baggrund i sit lovudkast medtaget fire forskellige modeller for, hvordan der i givet fald kan gennemføres en yderligere kriminalisering af danske statsborgeres og herboende udlændinges deltagelse i væbnede konflikter i udlandet (model 1-4).

Model 1 er en rammelov, hvor afgrænsningen til væbnede styrker og væbnede konflikter sker administrativt. Modellen er kun egnet, hvis der alene er ønske om at gennemføre en nykriminalisering i forhold til et begrænset antal væbnede konflikter. Modellen giver som den eneste model mulighed for, at statslige væbnede styrker kan blive omfattet af et forbud.

Model 2 er et generelt forbud uden undtagelser for så vidt angår ikke-statslige væbnede styrker.

Model 3 er et generelt forbud for så vidt angår ikke-statslige væbnede styrker med mulighed for administrativt at undtage visse væbnede styrker eller væbnede konflikter. Så længe muligheden for administrativt at fastsætte undtagelser ikke er udnyttet, er modellens virkninger identiske med model 2. Modellen er kun egnet, hvis der er ønske om, at udgangspunktet klart skal være et forbud mod at være tilsluttet ikke-statslige væbnede styrker med henblik på at deltage i en væbnet konflikt, og at der således højst i begrænset omfang vil blive gjort brug af muligheden for administrativt at fastsætte undtagelser. I praksis vil model 3 næppe adskille sig nævneværdigt fra model 2. En bekendtgørelse om, at danskere og herboende udlændinge kan deltage i en bestemt væbnet konflikt for en eller flere ikke-statslige styrker, vil være en så markant udenrigspolitisk stillingtagen, at ad-

gangen hertil næppe realistisk vil kunne tænkes anvendt i praksis, undtagen måske under helt ekstraordinære omstændigheder.

Model 4 er alene en lovskitse, som skal udfyldes med den afgrænsning af et forbud, som ønskes. Modellen kan navnlig bruges som en ”lovbestemt model 1”, altså som et forbud i forhold til et begrænset antal væbnede konflikter, hvor forbuddets afgrænsning fastsættes direkte ved lov.

3.13. Straffelovrådet har i tilknytning til overvejelserne om kriminalisering af deltagelse i en væbnet konflikt i form af tilslutning til en væbnet styrke overvejet en supplerende regulering, hvorefter den blotte indrejse eller ophold i et område, hvor der pågår en væbnet konflikt, kriminaliseres i et vist omfang.

Et indrejse- og opholdsforbud vil kun være relevant at overveje, i det omfang danskeres og herboende udlændinges deltagelse i en væbnet konflikt i det pågældende område helt eller delvis er kriminaliseret. Hvis danskere og herboende udlændinge efter dansk ret straffrit kan deltage i en væbnet konflikt i udlandet, bør indrejse og ophold i det pågældende konfliktområde ikke kriminaliseres.

Straffelovrådet finder, at en eventuel hjemmel til at fastsætte et indrejse- og opholdsforbud i givet fald bør omfatte områder, hvor der er en væbnet konflikt, i hvilken en terrororganisation er part, idet ikke mindst terrororganisationers deltagelse i en væbnet konflikt frembyder helt særlige farer. En eventuel hjemmel til at fastsætte et indrejse- og opholdsforbud bør i givet fald endvidere omfatte områder, som måtte blive omfattet af en nykriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter. Derimod bør en eventuel hjemmel til at fastsætte et indrejse- og opholdsforbud ikke omfatte områder, der alene er karakteriseret ved, at den danske stat er part i en væbnet konflikt, uden at der enten tillige er en terrororganisation, der er part i en væbnet konflikt i området, eller området er omfattet af et nyt forbud mod deltagelse i en væbnet konflikt.

Straffelovrådet lægger til grund, at et absolut indrejse- og opholdsforbud ikke kommer på tale. Rådets overvejelser bygger således på, at der nødvendigvis må gælde undtagelser til et indrejse- og opholdsforbud. Ved siden af overvejelser om, hvorvidt der overhovedet bør indføres et indrejse- og opholdsforbud, og om

den geografiske rækkevidde heraf er overvejelser om, hvilke undtagelser der skal gælde til et indrejse- og opholdsforbud, et hovedspørgsmål.

Et indrejse- og opholdsforbud vil være et vidtgående skridt, uanset hvilken udformning forbuddet – og navnlig undtagelserne hertil – gives. Helt grundlæggende er et indrejse- og opholdsforbud udtryk for, at borgerne kan straffes for en handling (indrejse eller ophold i et konfliktområde), der ikke beviseligt har skadevirkninger, fordi formålet med handlingen eventuelt, men uden at dette kan bevises, kan være at deltage i en væbnet konflikt med de deraf følgende potentielle skadevirkninger.

Det er desuden et indbygget dilemma ved et indrejse- og opholdsforbud, at det enten begrænser borgernes rejser og ophold med lovlige formål, idet der fastsættes snævre anerkendelsesværdige formål, eller ikke giver nogen væsentlig merværdi i forhold til allerede fastsatte forbud mod selve deltagelsen i en væbnet konflikt, idet der fastsættes brede anerkendelsesværdige formål. Med andre ord og lidt forenklet: Et bredt indrejse- og opholdsforbud (med smalle undtagelser) indebærer bl.a., at en borger, der er rejst til eller har opholdt sig i et konfliktområde med et i sig selv utvivlsomt lovligt formål, kan straffes, hvis dette formål ikke i reglerne om indrejse- og opholdsforbud er kategoriseret som et anerkendelsesværdigt formål. Omvendt kan det forventes, at overtrædelse af et smalt indrejse- og opholdsforbud (hvor alle eller tilnærmelsesvis alle lovlige formål anses som anerkendelsesværdige) i praksis kun vil kunne bevises i tilfælde, hvor der foreligger bevis for *enten* en ulovlig hensigt med indrejsen eller opholdet *eller* faktiske ulovlige handlinger efter indrejsen eller under opholdet. Hvis et sådant bevis kan føres, kan den pågældende imidlertid straffes for selve de ulovlige handlinger eller forsøg herpå, og indrejse- og opholdsforbuddet er derfor i sådanne tilfælde overflødigt.

Rådet har i lyset heraf ikke fundet grundlag for at anbefale én bestemt udformning af en mulig kriminalisering af indrejse og ophold i et konfliktområde. Rådet har derimod opstillet nogle modeller for en mulig kriminalisering og beskrevet deres fordele og ulemper i forhold til, hvilke ønsker der er til et indrejse- og opholdsforbud.

Straffelovrådet bemærker, at det efter rådets opfattelse ikke kan forventes, at en kriminalisering fuldt ud vil kunne modvirke deltagelse i væbnede konflikter i udlandet i det omfang, som ønskes. Dette skyldes ikke alene, at der vil være personer, der føler så stærkt for den sag, de ønsker at kæmpe for, at de ikke vil blive afskrækket af risikoen for straf, men også, at der uanset kriminaliseringens nærmere udformning vil være tilfælde, hvor en overtrædelse ikke kan bevises. Det må således bl.a. antages, at selv om en tilladelsesordning i givet fald giver mulighed for en form for screening af personer, der ønsker at rejse til eller opholde sig i et konfliktområde, vil det *ikke* i alle tilfælde være muligt at opfange personer, der har til hensigt ulovligt at deltage i den væbnede konflikt, idet de pågældende bl.a. vil kunne give urigtige oplysninger til myndighederne om formålet med rejsen eller opholdet. Det vil i givet fald være strafbart at give urigtige oplysninger til myndighederne herom, men det kan heller ikke forventes i alle tilfælde at kunne bevises, at en person har givet urigtige oplysninger, så i praksis vil ikke alle blive straffet herfor.

3.14. Straffelovrådet har i sit lovudkast medtaget to forskellige modeller for, hvordan der i givet fald kan gennemføres en supplerende kriminalisering i form af et indrejse- og opholdsforbud for danske statsborgere og herboende udlændinge i visse konfliktområder (model A og B). Rådet har endvidere i sit lovudkast medtaget en fælles variant til de to modeller, som går ud på, at området for et indrejse- og opholdsforbud fastsættes direkte ved lov i stedet for administrativt.

Fælles for de to modeller er, at indrejse og ophold uden anerkendelsesværdigt formål er forbudt i de områder, som justitsministeren har fastsat efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren, eller – for så vidt angår varianten af modellerne – som er fastsat direkte i loven.

Model A er en tilladelsesmodel, hvor danske statsborgere og personer med bopæl i Danmark skal have tilladelse fra de danske myndigheder, før de indrejser i eller opholder sig i et område, forbuddet gælder for. Tilladelse kræves dog ikke til indrejse og ophold som led i udøvelse af offentlig tjeneste eller hverv, herunder tjeneste som soldat i en statslig væbnet styrke, eller til indrejse og ophold i en stat, hvor den pågældende er statsborger. De danske myndigheder skal efter ansøgning tillade indrejse og ophold, hvis formålet hermed er anerkendelsesværdigt.

Model B er en lovbestemt model, hvor danske statsborgere og personer med bopæl i Danmark ikke uden anerkendelsesværdigt formål må indrejse eller opholde sig i et område, som forbuddet gælder for. Kravet om anerkendelsesværdigt formål gælder dog ikke for indrejse og ophold som led i udøvelse af offentlig tjeneste eller hverv, herunder tjeneste som soldat i en statslig væbnet styrke, eller for indrejse og ophold i en stat, hvor den pågældende er statsborger.

Med hensyn til straffniveauet for at overtræde et indrejse- og opholdsforbud bør straffen stå i forhold til lovovertrædelsens alvor. Sammenlignet med den primære forbrydelse – ulovligt at tilslutte sig en væbnet styrke – er overtrædelse af et indrejse- eller opholdsforbud væsentligt mindre alvorlig.

Hvor ulovlig tilslutning til en væbnet styrke i tilfælde, hvor den pågældende er nået frem til konfliktområdet og har opholdt sig der en vis tid, som udgangspunkt bør straffes med en lang ubetinget fængselsstraf, bør overtrædelse af et indrejse- eller opholdsforbud af hensyn til at opretholde et rimeligt forhold mellem straffen for forbrydelser af forskellig grovhed i almindelighed straffes med bøde i milde tilfælde og en kort betinget eller ubetinget fængselsstraf i grove tilfælde. Under særligt skærpende omstændigheder, eksempelvis hvis en person dømmes for at have medvirket til, at et større antal personer har overtrådt et indrejse- eller opholdsforbud, vil straffen kunne udmåles højere end dette.

3.15. Straffelovrådet er kun bekendt med ét land, der har indført indrejse- og opholdsforbud af den her omhandlede karakter, nemlig Australien. Den australske model er på den ene side restriktiv på den måde, at kun områder, i hvilke i forvejen oplyste terrororganisationer (p.t. 20 organisationer) foretager ”fjendtlige handlinger”, kan omfattes af et indrejse- og opholdsforbud, og et indrejse- og opholdsforbud kan ikke omfatte et helt land. Der er aktuelt udstedt indrejse- og opholdsforbud for to områder, én provins i Syrien (al-Raqqa) og ét distrikt i Irak (Mosul). Den australske model er på den anden side forholdsvis vidtgående, fordi listen over anerkendelsesværdige formål er forholdsvis begrænset. De australske regler om indrejse- og opholdsforbud trådte i kraft den 1. december 2014 og er forsynet med en såkaldt solnedgangsklausul, så de ophører med at gælde den 8. september 2018, hvis parlamentet ikke ændrer herpå ved en ny lovændring. Den australske model er en lovbestemt model.

I betragtning af antallet af danskere og herboende udlændinge, der kan antages at have til hensigt at rejse til eller opholde sig i udlandet for ulovligt at deltage i en væbnet konflikt – og dermed omfanget af den potentielle præventive virkning af et indrejse- og opholdsforbud – er det et spørgsmål, om fordelene ved et indrejse- og opholdsforbud står i rimeligt forhold til ulemperne i form af begrænsninger i borgernes bevægelsesfrihed og forøgelse af myndighedernes administrative byrder. Navnlig i forhold til en tilladelsesmodel (model A), hvor borgerne skal indgive ansøgninger og myndighederne derefter skal behandle disse, er spørgsmålet, om omkostningerne i tid og penge for borgere og myndigheder står i rimeligt forhold til, hvor mange personer der i givet fald vil få afslag på tilladelse.

Der er således efter Straffelovrådets opfattelse risiko for, at et indrejse- og opholdsforbud ikke vil ramme de relevante personer. Der er risiko for, at personer med lovligt ærinde i området i større eller mindre omfang vil blive ramt, og der er risiko for, at personer, som agter ulovligt at tilslutte sig en væbnet styrke, enten ikke opfanges af et indrejse- og opholdsforbud eller ikke afskrækkes heraf, fordi straffen for at overtræde et indrejse- og opholdsforbud – af proportionalitetshensyn – nødvendigvis må være væsentligt lavere end straffen for ulovligt at tilslutte sig en væbnet styrke.

Endvidere er der efter Straffelovrådets opfattelse risiko for, at et indrejse- og opholdsforbud efter en tilladelsesmodel (model A) vil medføre et betydeligt offentligt personaleforbrug til behandling af ansøgninger med tvivlsom nytteværdi. Der er således risiko for betydelige permanente offentlige merudgifter, som ikke står mål med, hvad der med en sådan ordning realistisk kan opnås med hensyn til at modvirke ulovlig tilslutning til en væbnet styrke.

3.16. Straffelovrådets kommissorium nævner ved siden af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet hvervning til væbnede konflikter i udlandet. I tilknytning til overvejelserne om hvervning til væbnede konflikter i udlandet har Straffelovrådet endvidere overvejet spørgsmålet om offentlige opfordringer til at deltage i væbnede konflikter i udlandet.

Straffelovrådet forstår hvervning som rekruttering, dvs. som det forhold, at nogen på vegne af en væbnet styrke aftaler med en person, at denne skal indgå i den væbnede styrke.

I det omfang deltagelse i væbnede konflikter er kriminaliseret, vil hvervning til en væbnet styrke med henblik på deltagelse i en væbnet konflikt også være strafbar, i det mindste som forsøg.

På tilsvarende måde vil den, der opfordrer en bestemt person til at melde sig til en væbnet styrke med henblik på at deltage i en bestemt væbnet konflikt i udlandet, i praksis kunne straffes for medvirken eller forsøg på medvirken til deltagelse i den væbnede konflikt.

Opfordringer af mere generel karakter om at deltage i en væbnet konflikt i udlandet vil derimod ofte ikke kunne anses for tilstrækkeligt konkrete i forhold til den fuldbyrdede handling til, at sådanne opfordringer i givet fald kan straffes som forsøg på deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet. I det omfang deltagelse i væbnede konflikter i udlandet er kriminaliseret som en forbrydelse, vil offentlig tilskyndelse til sådan deltagelse imidlertid være strafbar, jf. straffelovens § 136, stk. 1, om offentlig tilskyndelse til forbrydelse.

3.17. For så vidt angår tilfælde, hvor tjenstgøring i fremmede væbnede styrker ikke er kriminaliseret (hvad enten det skyldes, at der ikke gælder et forbud mod at deltage i den pågældende væbnede konflikt, eller at tjenstgøringen ikke (beviseligt) tager sigte på deltagelse i nogen bestemt væbnet konflikt), gælder i dag, at hvervning i den danske stat til fremmed krigstjeneste er kriminaliseret i straffelovens § 128.

Hvervning i den danske stat må antages at omfatte både tilfælde, hvor den, der foretager hvervningen, og tilfælde, hvor den, der hverves, befinder sig i Danmark på tidspunktet for hvervningen. Det er altså nok, at én af parterne befinder sig i Danmark på tidspunktet for hvervningen. Derimod er parternes statsborgerskabs- eller bopælsforhold uden betydning.

Straffelovrådet har ikke bemærkninger til, at der således allerede i dag gælder et helt generelt og absolut forbud mod på dansk territorium at hverve til fremmed krigstjeneste. Dette bør imidlertid i givet fald også gælde hvervning til fremmede ikke-statslige væbnede styrker.

Da forståelsen af udtrykket ”fremmed krigstjeneste” i den gældende § 128 kan give anledning til en vis tvivl navnlig i relation til ikke-statslige væbnede styrker, foreslår Straffelovrådet, at § 128 omformuleres, så det sikres, at bestemmelsen også omfatter hvervning til fremmede ikke-statslige væbnede styrker.

3.18. Hvad angår tilfælde, hvor deltagelse i en væbnet konflikt *er* kriminaliseret, er der for så vidt ikke behov for en særskilt kriminalisering af hvervning til fremmede væbnede styrker. Hvervning vil nemlig i praksis altid kunne straffes som medvirken eller forsøg på medvirken, og offentlige opfordringer til at deltage i en væbnet konflikt i udlandet, der ikke er tilstrækkeligt konkretiserede til at kunne straffes som medvirken, vil kunne straffes efter straffelovens § 136, stk. 1, om offentlig tilskyndelse til forbrydelse.

Straffelovrådet har imidlertid overvejet, om hvervning til en væbnet styrke med henblik på ulovlig deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet får tilstrækkelig opmærksomhed ved at blive betragtet som medvirken f.eks. til tilslutning til en væbnet styrke med henblik på deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet. Netop tilskyndelse til at blive fremmedkriger må anses som en så vigtig medvirkende faktor i radikaliseringsprocessen for navnlig unge, at der kan være særlig grund til at fremhæve hvervningen ved at medtage den i lovteksten, navnlig hvis man samtidig medtager offentlige opfordringer hertil.

Medtagelse af offentlig tilskyndelse til at tilslutte sig en væbnet styrke med henblik på deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet vil understrege den betydning i radikaliseringsprocessen, som sådanne offentlige tilskyndelser må tillægges. En særskilt bestemmelse herom – fremfor at henholde sig til den generelle bestemmelse om offentlig tilskyndelse til forbrydelse i straffelovens § 136, stk. 1 – vil samtidig give mulighed for at fastsætte et højere strafmaksimum end efter § 136, stk. 1.

Straffelovrådet foreslår på denne baggrund, at det i tilknytning til en eventuel kriminalisering af at være tilknyttet en fremmed væbnet styrke med henblik på deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet særskilt kriminaliseres at hverve danske statsborgere eller herboende udlændinge til en sådan væbnet styrke eller offentligt at tilskynde sådanne personer til at tilslutte sig en sådan væbnet styrke med henblik på deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet.

3.19. FN's Sikkerhedsråd vedtog den 24. september 2014 resolution nr. 2178 om "Foreign Terrorist Fighters". Resolutionen blev vedtaget med hjemmel i FN-pagtens afsnit VII og er dermed folkeretligt bindende for FN's medlemsstater, herunder Danmark. Resolutionen fastslår bl.a. en pligt for alle stater til at kriminalisere personer, der rejser til et fremmed land for at begå terrorhandlinger eller yde eller modtage terrortræning, samt økonomisk eller anden støtte hertil.

Efter kommissoriet skal Straffelovrådet i forbindelse med sin vurdering af, om de gældende regler i straffeloven udgør et tilstrækkeligt værn i forhold til at modvirke deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, overveje, om denne resolution giver anledning til at foreslå ændringer eller præciseringer af straffelovens bestemmelser om terrorisme mv.

I forhold til tidligere internationale instrumenter går resolution nr. 2178 navnlig videre ved at fremrykke kriminaliseringen til at *rejse* til et fremmed land med de nævnte formål. Resolutionen går også videre ved at kræve kriminalisering af (rejse med henblik på) *modtagelse* af terrortræning.

En sådan fremrykket kriminalisering er imidlertid i Danmark dækket af de (i international sammenhæng) vide danske forsøgsbestemmelser (straffelovens § 21), og Danmark kriminaliserede allerede i 2006 også den, der lader sig træne til at begå terrorhandlinger (straffelovens § 114 d, stk. 3).

Efter Straffelovrådets opfattelse giver resolution nr. 2178 ikke anledning til generelle ændringer i den måde, terrorbestemmelserne i den danske straffelov er opbygget på. Straffelovrådet lægger bl.a. vægt på, at resolutionens kriminaliseringskrav bl.a. henviser til begreberne "terrorhandlinger" og "terrortræning". Disse udtryk forklares ikke nærmere i resolutionen, men må anses for dækket af bestemmelserne i straffelovens §§ 114 og 114 d. Endvidere er resolutionens bestemmelse om finansiering af rejser med henblik på at begå terrorhandlinger dækket af straffelovens § 114 b.

Efter Straffelovrådets opfattelse er der endvidere ikke anledning til at indføre et nyt delikt om at rejse til et fremmed land for at begå terrorhandlinger mv. Efter Straffelovrådets opfattelse vil det således ikke være hensigtsmæssigt særskilt at

kriminalisere forberedelseshandlinger netop i form af at rejse til et fremmed land. At FN's Sikkerhedsråd har udstedt en resolution særligt om dette emne, er således efter Straffelovrådets opfattelse ikke tilstrækkelig grund til, at bestemte forberedelseshandlinger til terrorhandlinger mv. skal behandles på en anden måde end andre forberedelseshandlinger. Det er derfor både tilstrækkeligt og mest hensigtsmæssigt, at sådanne handlinger fortsat kriminaliseres ved de almindelige forsøgsbestemmelser.

Sammenfattende er det Straffelovrådets opfattelse, at dansk ret lever op til de krav til kriminalisering af rejser, som resolution nr. 2178 stiller, og at resolutionen ikke giver anledning til at foreslå ændringer i straffelovens bestemmelser om terrorisme mv.

3.20. Den 22. oktober 2015 blev der åbnet for undertegnelse af en tillægsprotokol til Europarådets konvention af 16. maj 2005 om forebyggelse af terrorisme.

Justitsministeriet har ved brev af 7. september 2015 anmodet Straffelovrådet om i forbindelse med behandlingen af kommissoriet om deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet mv. tillige at overveje, om en dansk tiltrædelse af tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme vil nødvendiggøre lovændringer.

Det fremgår af den forklarende rapport til tillægsprotokollen, at den særligt har til formål at bistå de kontraherende stater i gennemførelsen af de strafferetlige forpligtelser, der følger af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014).

Tillægsprotokollens kernebestemmelser er artikel 2-6, som forpligter de kontraherende stater til at kriminalisere nærmere beskrevne handlinger, idet artikel 2 angår at blive rekrutteret til terrorisme, artikel 3 at modtage terrortræning, artikel 4 at rejse til udlandet med terrorformål, artikel 5 at finansiere rejser til udlandet med terrorformål og artikel 6 i øvrigt at fremme rejser til udlandet med terrorformål.

Da Danmark i 2006 gennemførte bl.a. artikel 6 og 7 om kriminalisering af rekruttering og træning til terrorisme i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme, valgte man – i overensstemmelse med Straffelovrådets forslag i be-

tænkning nr. 1474/2006 om det strafferetlige værn mod terrorisme – samtidig at kriminalisere også den, som lader sig hverve eller træne til at begå terrorhandlinger, jf. straffelovens § 114 c, stk. 3, og § 114 d, stk. 3.

Det er Straffelovrådets vurdering, at Danmark med disse bestemmelser i straffelovens § 114 c, stk. 3, og § 114 d, stk. 3, allerede opfylder kriminaliseringskravene i tillægsprotokollens artikel 2 og 3.

Tillægsprotokollens artikel 4-6 har til formål at gennemføre pkt. 6 i FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014).

Straffelovrådet har som anført i pkt. 3.18 ovenfor overvejet, om resolution nr. 2178 giver anledning til at ændringer i de danske strafbestemmelser om terrorisme mv. Rådets konklusion er, at dansk ret lever op til de krav til kriminalisering af rejser, som resolution nr. 2178 stiller, og at resolutionen ikke giver anledning til at foreslå ændringer i straffelovens bestemmelser om terrorisme mv. Denne konklusion gælder også i forhold til artikel 4-6 i tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme.

Sammenfattende er det Straffelovrådets opfattelse, at dansk ret lever op til de krav til kriminalisering, som tillægsprotokollen stiller, og at tillægsprotokollen ikke giver anledning til at foreslå ændringer i straffelovens bestemmelser om terrorisme mv.

3.21. I forlængelse af overvejelserne om kriminalisering af tilslutning til en væbnet styrke har Straffelovrådet overvejet spørgsmålet om tilslutning til eller medlemskab af en terrororganisation. Formålet hermed er navnlig at undersøge, om der er et ”hul” i kriminaliseringen af terrorisme for så vidt angår tilslutning til eller medlemskab af en terrororganisation.

Straffelovrådet foreslog i deludtalelsen om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i (betænkning nr. 1556/2015) en særskilt kriminalisering af at tilslutte sig en fjendtlig væbnet styrke. I nærværende betænkning foreslår Straffelovrådet, at en eventuel yderligere kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet i

givet fald sker ved at kriminalisere tilslutning til en væbnet styrke med henblik på deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet.

I disse situationer foreslås ”tilslutning” (til en væbnet styrke) altså kriminaliseret, hvorimod det ikke er særskilt kriminaliseret at tilslutte sig eller være medlem af en terrororganisation.

Straffelovrådets analyse viser imidlertid, at der kun er tale om en tilsyneladende modsætning, som grunder i, at ordet ”tilslutning” bruges i forskellige betydninger.

Forslagene til kriminalisering af ”tilslutning” til en væbnet styrke kræver nemlig et videregående forsæt til faktisk at gøre tjeneste i den væbnede styrke – ellers er der ikke tale om ”tilslutning” i disse forslags forstand. Overført på ”tilslutning” til en terrororganisation vil parallellen være, at en person tilslutter sig organisationen med forsæt til at deltage i organisationens aktiviteter. En tilslutning til eller medlemskab af en terrororganisation med dette forsæt vil imidlertid kunne straffes i det mindste som i øvrigt at fremme en terrororganisations virksomhed, jf. straffelovens § 114 e, eller forsøg herpå.

Straffelovrådet finder heller ikke i øvrigt grundlag for at foreslå en nykriminalisering af tilslutning til eller medlemskab af en terrororganisation i tilfælde, hvor tilslutningen eller medlemskabet alene udtrykker moralsk støtte eller sympati for terrororganisationen og dermed med sprogbroen i forarbejderne til § 114 e udgør en (straffri) ”ren sympatitilkendegivelse”.

Straffelovrådet understreger, at det er strafbart offentligt at give udtryk for tilfredshed med en begået terrorhandling, jf. straffelovens § 136, stk. 2. Det er også strafbart at yde økonomisk støtte til en terrororganisation, jf. straffelovens § 114 b, herunder i form af ”kontingentbetaling”. Endvidere vil f.eks. udbredelse af terrororganisationens budskaber, herunder videreformidling af propagandamateriale, efter omstændighederne kunne straffes som fremme af terrororganisationens virksomhed, jf. straffelovens § 114 e og som eksempel UfR 2014.1540 H (ROJ TV).

Et ”passivt medlem” af en terrororganisation vil således eksempelvis ikke strafrit offentligt kunne give udtryk for tilfredshed med terrorhandlinger, som organisationen har begået, vil ikke kunne betale kontingent til terrororganisationen, vil ikke kunne opfordre andre til at tilslutte sig terrororganisationen og vil ikke – med forbehold for afbalanceret nyhedsformidling – kunne udbrede terrororganisationens budskaber til andre. Det, der ikke i sig selv er strafbart, er således alene forhold som at erklære sig som medlem af en terrororganisation og at erklære sin sympati med terrororganisationen og dens mål.

Straffelovrådet samlede konklusion er på den baggrund, at der reelt ikke er noget rum for en mulig yderligere kriminalisering mellem på den ene side de rene sympatitilkendegivelser (der fortsat bør være straffri) og på den anden side i øvrigt at fremme en terrororganisations virksomhed (hvilket allerede er kriminaliseret).

3.22. Straffelovrådet skal efter kommissoriet vurdere, om de gældende regler i straffeloven i tilstrækkelig grad kan modvirke, at foreninger og organisationer mv., der driver f.eks. hospitaler, moskeer, skoler eller daginstitutioner, helt eller delvis finansieres af bidrag fra terrororganisationer.

Det må antages, at i det omfang en terrororganisation donerer midler til civilsamfundet, eksempelvis i form af støtte til undervisnings- eller sundhedsformål, vil det generelt være for at opnå sympati for sit virke og herunder om muligt også søge at legitimere, at organisationen begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger. Endvidere vil sådanne donationer kunne tjene til at udbrede organisationens ideologi, herunder med hensyn til at bruge terror som middel til at arbejde for organisationens mål. Terrororganisationer, som henviser til religion som en del af begrundelsen for deres virke, vil også kunne udbrede deres (militante) religiøse opfattelse gennem donationer til religiøse formål, herunder støtte til byggeri og drift af eksempelvis moskeer.

Det er Straffelovrådets vurdering, at den, der medvirker til, at terrororganisationen *giver* sådanne donationer, i relevant omfang vil kunne straffes for at fremme virksomheden for en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, jf. straffelovens § 114 e.

Det er samtidig Straffelovrådets vurdering, at den, der *modtager* sådanne donationer fra en terrororganisation, efter gældende ret derimod ikke vil kunne straffes for selve modtagelsen af donationen, medmindre der beviseligt er tale om midler, der stammer fra kriminalitet, jf. straffelovens § 290 om hæleri, eller modtageren foretager sig noget, der fremmer terrororganisationens virksomhed, jf. straffelovens § 114 e. Som eksempel kan nævnes propagandavirksomhed, jf. herved UfR 2014.1540 H om ROJ TV.

Efter Straffelovrådets opfattelse taler hensynet til at modvirke, at terrororganisationer gennem donationer til civilsamfundet kan opnå sympati, legitimitet og indflydelse eller påvirkningsmulighed, for, at også den blotte modtagelse af donationer fra terrororganisationer kriminaliseres. Dette gælder, selv om der efter det oplyste ikke er indikationer på, at det aktuelt forekommer i større omfang i Danmark.

Efter en samlet vurdering foreslår Straffelovrådet på denne baggrund et forbud mod at modtage donationer fra en terrororganisation til brug her i landet. For at undgå omgåelse bør det afgørende ikke være, om donationen som sådan gives eller modtages her i landet. Det afgørende bør derimod være, om donationen gives til brug her i landet.

Straffelovrådet har overvejet, hvilke støtteformål kriminaliseringen bør ramme. I lyset af det, der er anført i kommissoriet, og ud fra hensynet til at modvirke, at en terrororganisation gennem donationen opnår sympati, legitimitet og indflydelse eller påvirkningsmulighed, finder Straffelovrådet, at en kriminalisering bør omfatte donationer til brug for oprettelse eller drift af institutioner eller virksomheder eller til lignende formål her i landet. Et forbud mod at modtage donationer fra en terrororganisation bør omfatte alle samfundsmæssige sektorer, dvs. både private og offentlige, erhvervmæssige og ikke-erhvervmæssige, herunder eksempelvis institutioner og virksomheder af social, kulturel eller religiøs karakter eller inden for sundhedsområdet, undervisningsområdet eller fritidslivet.

Straffelovrådet finder samtidig, at en kriminalisering derimod ikke bør udstrækkes til donationer til brug for enkeltpersoners almindelige underhold, eksempelvis i form af "løn", "pension" eller "understøttelse" til nuværende eller tidligere medlemmer af terrororganisationen eller til disses pårørende. Ved sådanne dona-

tioner er påvirkningsmuligheden mindre, og de hensyn til at modvirke sympati, legitimitet, indflydelse eller påvirkningsmulighed, som ligger bag den foreslåede kriminalisering, gør sig ikke gældende på samme måde.

3.23. Straffelovrådet skal ifølge kommissoriet overveje, om der er behov for at kriminalisere modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.

Straffelovrådet finder, at der ikke er grundlag for at foreslå en yderligere kriminalisering af modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.

Straffelovrådet lægger navnlig vægt på, at salg af genstande og tjenester til terrororganisationer i de tilfælde, hvor salget mærkbart understøtter terrororganisationens terroristiske formål, allerede er kriminaliseret som medvirken til eller fremme af terrorisme. Rådet lægger endvidere vægt på, at en terrororganisation, der betaler den normale pris for genstande og tjenester, ikke på samme måde som ved (større) donationer vil have mulighed for at påvirke modtagerens holdninger og handlinger. Rådet lægger også vægt på, at et absolut forbud mod at modtage betaling for sædvanlige forbrugsvarer mv. fra en terrororganisation efter omstændighederne ville kunne komme i strid med grundlæggende humane principper, og at i hvert fald levering af basale fødevarer, nødvendig lægehjælp, husly og tøj derfor i givet fald måtte undtages fra et eventuelt forbud.

3.24. I kort og forenklet form kan Straffelovrådets overvejelser og forslag sammenfattes således:

Deltagelse i væbnede konflikter i udlandet

- Det kan overvejes at fastsætte en højere strafferamme end den gældende strafferamme på fængsel indtil 6 år for at lade sig hverve til terrorisme eller i øvrigt at fremme virksomheden for en terrororganisation, når det sker ved at tilslutte sig en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt.
- Det beror på en samlet politisk vurdering, om danskeres og herboende udlændinges deltagelse i væbnede konflikter i udlandet bør kriminaliseres i videre omfang, end det er tilfældet efter de gældende bestemmelser om terrorisme mv. og om tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke.

- En yderligere kriminalisering bør i givet fald ske ved at kriminalisere tilslutning til en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt i udlandet. Der vil i givet fald skulle tages stilling til, hvilke væbnede styrker og væbnede konflikter der skal være omfattet af kriminaliseringen.

Hvervning til væbnede konflikter i udlandet

- En yderligere kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet bør i givet fald ledsages af en særskilt kriminalisering af hvervning af og offentlig tilskyndelse til danske statsborgere og herboende udlændinge til deltagelse i væbnede konflikter i udlandet.

- Det gældende generelle forbud mod hvervning her i landet til fremmed krigstjeneste bør omfatte hvervning til alle fremmede væbnede styrker, både statslige og ikke-statslige.

Forbud mod indrejse og ophold i konfliktområder

- Et forbud mod indrejse og ophold i et konfliktområde bør kun kunne indføres for områder, hvor der er en væbnet konflikt, som det helt eller delvis er strafbart for danske statsborgere og herboende udlændinge at deltage i.

- Indrejse og ophold i et konfliktområde med et anerkendelsesværdigt formål bør i givet fald være tilladt.

- Et forbud mod indrejse og ophold i et konfliktområde vil kunne udformes som en lovbestemt model (hvor indrejse og ophold med et anerkendelsesværdigt formål er tilladt efter loven) eller som en kombineret tilladelsesmodel/lovbestemt model (hvor indrejse og ophold som led i udøvelse af offentlig tjeneste eller hverv eller til/i et land, hvor den pågældende er statsborger, er tilladt efter loven, og hvor indrejse og ophold i øvrigt med et anerkendelsesværdigt formål kan ske efter forudgående tilladelse).

- Et forbud mod indrejse og ophold i et konfliktområde vil i større eller mindre omfang kunne ramme personer med lovligt ærinde i området, og der er risiko for, at personer, som agter ulovligt at tilslutte sig en væbnet styrke, enten ikke opfanges af et indrejse- og opholdsforbud eller ikke afskrækkes heraf, fordi straffen for at overtræde et indrejse- og opholdsforbud – af proportionalitetshensyn – nødvendigvis må være væsentligt lavere end straffen for ulovligt at tilslutte sig en væbnet styrke.

- Der er risiko for, at et indrejse- og opholdsforbud efter en kombineret tilladelsesmodel/lovbestemt model vil medføre et betydeligt offentligt personaleforbrug

til behandling af ansøgninger med tvivlsom nytteværdi. Der er således risiko for betydelige permanente offentlige merudgifter, som ikke står mål med, hvad der med en sådan ordning realistisk kan opnås med hensyn til at modvirke ulovlig tilslutning til en væbnet styrke.

Sikkerhedsrådsresolution nr. 2178 (2014) om terrorismerejser

- Dansk ret lever op til de krav til kriminalisering af rejser, som resolution nr. 2178 stiller, og resolutionen giver ikke anledning til at foreslå ændringer i straffelovens bestemmelser om terrorisme mv.

Tillægsprotokol af 22. oktober 2015 til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme

- Dansk ret lever op til de krav til kriminalisering, som tillægsprotokollen stiller, og tillægsprotokollen giver ikke anledning til at foreslå ændringer i straffelovens bestemmelser om terrorisme mv.

Tilslutning til og medlemskab af terrororganisationer

- Der er ikke noget rum for en mulig yderligere kriminalisering mellem på den ene side rene sympatitilkendegivelser (der fortsat bør være straffri) og på den anden side i øvrigt at fremme en terrororganisationes virksomhed (hvilket allerede er kriminaliseret).

Modtagelse af økonomisk støtte fra en terrororganisation

- Der bør indføres en ny strafbestemmelse, som kriminaliserer modtagelse af økonomisk støtte fra en terrororganisation til brug for oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller til lignende formål her i landet.

Modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester

- Der er ikke grundlag for at foreslå en yderligere kriminalisering af modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.

København, den 7. januar 2016

Bent Carlsen (formand)

Elsemette Cassø

Ole Hasselgaard

Poul Dahl Jensen

Johan Kristian Legarth

Gorm Toftegaard Nielsen

Jakob Lund Poulsen

Johan Reimann

Ketilbjørn Hertz

Kapitel 2

Gældende ret og baggrunden herfor

1. Gældende regler

1.1. Deltagelse i væbnede konflikter

Med hensyn til deltagelse i væbnede konflikter er navnlig terrorbestemmelserne relevante. Det gælder, hvis den pågældende begår terrorisme (§ 114). Det gælder endvidere (hvis den pågældende ikke begår (eller medvirker til) konkrete terrorhandlinger), hvis den pågældende lader sig træne, instruere eller på anden måde oplære til at begå terrorhandlinger (eller terrorlignende handlinger, jf. § 114 a) (§ 114 d, stk. 3). Endvidere er det strafbart at lade sig hverve til at begå terrorhandlinger (eller terrorlignende handlinger) (§ 114 c, stk. 3) (selv om der ikke er tale om forsøg på at begå konkrete terrorhandlinger).

Strafferammen for overtrædelse af § 114 er fængsel indtil på livstid. Strafferammen for overtrædelse af § 114 d, stk. 3, eller § 114 c, stk. 3, er fængsel indtil 6 år.

For så vidt angår væbnede konflikter, i hvilke den danske stat er part, kriminaliserer straffelovens § 101 a, stk. 1, at være tilsluttet en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat. Bestemmelsen omfatter danske statsborgere og personer med bopæl i den danske stat.

Strafferammen for overtrædelse af § 101 a, stk. 1, er fængsel indtil 10 år eller under særligt skærpende omstændigheder fængsel indtil på livstid. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor den pågældende har deltaget i kamphandlinger.

Endvidere findes lov nr. 149 af 2. august 1914, hvorved det forbydes fra dansk territorium at understøtte krigsførende magter. Denne lov forbyder en række handlinger, som i tilfælde af krig, i hvilken den danske stat er neutral, begås in-

den for dansk territorium. Hvis højere straf ikke er forskyldt efter andre bestemmelser, straffes overtrædelse af loven med ”fængsel”, hvilket nu vil sige fængsel indtil 6 måneder, jf. § 7 i ikrafttrædelsesloven til straffeloven (hæfte eller fængsel indtil 6 måneder træder i stedet for fængsel uden nærmere betegnelse) og § 32 i lov nr. 433 af 31. maj 2000 om ændringer bl.a. som følge af afskaffelse af hæftestraffen (hæfte kan ikke længere idømmes), eller under særlig formildende omstændigheder med bøde.

1914-lovens § 1, nr. 2, forbyder at tage tjeneste i de krigsførende magters hær eller om bord i deres regeringsskibe, men kun ”i det Omfang, hvori Regeringen har udstedt særligt Forbud mod saadanne Handlinger”.

Et sådant forbud vil i givet fald kun gælde på dansk territorium og vil altså ikke gælde i tilfælde, hvor en person rejser fra Danmark til udlandet for at slutte sig til en krigsførende magts væbnede styrker, men først efter at have forladt dansk territorium indgår aftale om at tage tjeneste heri. Bestemmelsens formulering bærer præg af sin tid (luftvåbenet er ikke nævnt, medmindre det regnes under udtrykket ”hær”), og det kan give anledning til en vis tvivl, om der er tilstrækkelig klar hjemmel til at straffe tjenstgøring i enhver del af en krigsførende magts væbnede styrker.

Straffelovens § 101 a og 1914-loven gør ikke udtømmende op med alle krige. 1914-loven må ud fra sin baggrund antages at bygge på det folkeretlige neutralitetsbegreb, hvorefter en stat er neutral, f.eks. hvis den har afgivet en udtrykkelig erklæring herom. Der vil imidlertid kunne forekomme krige, hvor Danmark ikke deltager i den væbnede indsats på en af siderne, men heller ikke er neutral i folkeretlig forstand. En sådan krig vil ikke være omfattet af hverken § 101 a eller 1914-loven. Eftersom det folkeretlige neutralitetsbegreb alene angår internationale væbnede konflikter, må det endvidere antages, at 1914-loven ikke er relevant i ikke-internationale væbnede konflikter.

1.2. Hvervning til væbnede konflikter

Hvervning af en person til at begå eller fremme terrorhandlinger (§ 114) eller terrorlignende handlinger (§ 114 a) eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår handlinger af

denne karakter, er omfattet af straffelovens § 114 c, stk. 1. Strafferammen er fængsel indtil 10 år eller under særligt skærpende omstændigheder fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter.

For så vidt angår væbnede konflikter, i hvilke den danske stat er part, kriminaliserer straffelovens § 101 a, stk. 2, at hverve eller offentligt tilskynde en person med dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat til at tilslutte sig en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat. Strafferammen for overtrædelse af § 101 a, stk. 2, er fængsel indtil 10 år eller under særligt skærpende omstændigheder fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter.

I tilfælde, der ikke er omfattet af § 114 c, stk. 1, eller af § 101 a, stk. 2, forbyder straffelovens § 128 generelt hvervning i den danske stat til fremmed krigstjeneste. Strafferammen er bøde eller fængsel indtil 2 år. Hvervning i udlandet er altså ikke omfattet, men hvervning i Danmark er forbudt, også når der f.eks. er tale om hvervning af egne statsborgere til krigstjeneste i en stat, som er allieret med Danmark. Det er antaget, at ”fremmed krigstjeneste” må forstås som tjeneste i fremmede militære styrker, og at udtrykket også omfatter tjeneste i et ”oprørspartis” militære styrker, jf. Vagn Greve m.fl., Kommenteret straffelov, Speciel del (10. udgave 2012) side 98 (tilsvarende fremgår af 1. udgave 1975 side 58), der dog ikke angiver nogen kilde til denne antagelse. Hvervning er forbudt, uanset om de pågældende fremmede militære styrker aktuelt er involveret i en væbnet konflikt eller ej.

Bestemmelsen retter sig mod den, som foretager hvervningen, ikke den, der lader sig hverve.

De nævnte forbud mod hvervning gælder, uanset på hvilken måde hvervningen foregår. Hvervning via sociale medier vil således også kunne være omfattet.

Endvidere findes lov nr. 149 af 2. august 1914, hvorved det forbydes fra dansk territorium at understøtte krigsførende magter. Denne lov forbyder som nævnt i afsnit 1.1 ovenfor en række handlinger, som i tilfælde af krig, i hvilken den dan-

ske stat er neutral, begås inden for dansk territorium. Hvis højere straf ikke er forskyldt efter andre bestemmelser, straffes overtrædelse af loven med fængsel indtil 6 måneder eller under særlig formildende omstændigheder med bøde.

1914-lovens § 1, nr. 1, forbyder bl.a. offentlig opfordring til at indtræde i de krigsførende magters krigsmagt til lands eller til vands.

Som nævnt i afsnit 1.1 ovenfor gør straffelovens § 101 a og 1914-loven ikke udømmende op med alle krige, idet der vil kunne forekomme krige, hvor Danmark ikke deltager i den væbnede indsats på en af siderne, men heller ikke er neutral i folkeretlig forstand. Desuden er 1914-loven ikke relevant i ikke-internationale væbnede konflikter.

1.3. Straffelovens §§ 114-114 h

Efter straffelovens § 114, stk. 1, straffes med fængsel indtil på livstid for terrorisme den, som med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer begår en eller flere af de i nr. 1-8 nævnte handlinger, når handlingen i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade.

Bestemmelsen opregner i nr. 1-8 en række handlinger, der er kriminaliseret i andre strafbestemmelser, og som straffes som terrorisme, når det særlige terrorforsæt foreligger og handlingen er egnet til at forvolde alvorlig skade. Disse handlinger er manddrab efter § 237 (nr. 1), grov vold efter § 245 eller § 246 (nr. 2), frihedsberøvelse efter § 261 (nr. 3), forstyrrelse af trafiksikkerheden efter § 184 mv. (nr. 4), kapring af transportmidler efter § 183 a (nr. 5), grove våbenlovsovertrædelser efter § 192 a (nr. 6), brandstiftelse efter § 180 mv. (nr. 7) og besiddelse eller anvendelse mv. af radioaktive stoffer efter § 192 b (nr. 8).

§ 114 er hovedbestemmelsen om terrorisme og indeholder intet krav om, at den pågældende handling skal have haft et videregående politisk formål. Bestemmel-

sen vil således også finde anvendelse på andre handlinger end dem med særlige politiske motiver, så længe formålet er at skabe almindelig uro, økonomisk kaos mv.

§ 114, stk. 2, angiver, at den, som med det i stk. 1 nævnte terrorforsæt transporterer våben eller eksplosivstoffer, straffes på samme måde, dvs. med fængsel indtil på livstid. Endvidere straffes på samme måde den, som med det i stk. 1 nævnte terrorforsæt truer med at begå en af de i stk. 1 og 2 nævnte handlinger, jf. § 114, stk. 3.

Straffelovens § 114 a opregner en række handlinger, der er kriminaliseret i andre strafbestemmelser, og som er omfattet af nærmere angivne internationale konventioner, der er nævnt i bilaget til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme. Det drejer sig bl.a. om konvention af 16. december 1970 om bekæmpelse af ulovlig bemægtigelse af luftfartøjer, konvention af 17. december 1979 imod gidseltagning, konvention af 15. december 1997 til bekæmpelse af terrorbombninger og konvention af 13. april 2005 til bekæmpelse af nuklear terrorisme.

Bestemmelsen i § 114 a er subsidiær i forhold til § 114 og finder derfor anvendelse dels i tilfælde, hvor der ikke foreligger terrorforsæt, dels i tilfælde, hvor handlingerne ikke er omfattet af § 114. I modsætning til § 114 nævner § 114 a således straffelovens § 181, stk. 1, § 244, § 250, § 252, stk. 1, § 260, § 266, § 276, § 278, § 279, § 279 a, § 281, § 288, og § 291, stk. 1.

Efter straffelovens § 114 a kan straffen overstige den højeste for lovovertrædelsen foreskrevne straf med indtil det halve. Hvis den højeste straf, der er foreskrevet for den pågældende handling, er mindre end 4 års fængsel, kan straffen dog stige til fængsel indtil 6 år.

Bestemmelsen indeholder således en sidestrafferamme, som giver mulighed for strafforhøjelse, når overtrædelse af nærmere angivne bestemmelser i straffeloven er begået under omstændigheder omfattet af en række nærmere opregnede internationale konventioner.

Både § 114 og § 114 a angår strafferammen og udvider ikke i sig selv det strafbares område.

De efterfølgende bestemmelser i §§ 114 b-114 e henviser imidlertid til §§ 114 og 114 a, og disse bestemmelser er udtryk for en vis udvidelse af kriminaliseringen i forhold til de bestemmelser andre steder i straffeloven, som §§ 114 og 114 a henviser til.

Efter straffelovens § 114 b straffes med fængsel indtil 10 år den, som direkte eller indirekte yder økonomisk støtte til (nr. 1), direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler til (nr. 2) eller direkte eller indirekte stiller penge, andre formuegoder eller finansielle eller andre lignende ydelser til rådighed for (nr. 3) en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.

Nr. 1 retter sig mod den enkelte bidragsyder, som af egne midler giver økonomisk støtte til en terrororganisation. Nr. 2 retter sig mod den mellemmand eller formidlingsorganisation, som f.eks. tilvejebringer pengene fra de enkelte bidragsydere ved indsamlinger eller lignende eller skaffer lån fra pengeinstitutter mv. Nr. 3 retter sig mod pengeinstitutter eller andre, som i erhvervsmæssig sammenhæng eller på anden måde med henblik på at opnå fortjeneste yder lån eller leverer en finansiell tjenesteydelse eller formidler disse ydelser.

§ 114 b finder anvendelse på økonomisk støtte mv. til en gruppe, der bl.a. begår terrorhandlinger (§ 114) eller terrorlignende handlinger (§ 114 a). Det er uden betydning, om den konkrete indsamling har et humanitært formål, hvis gruppen bl.a. begår terrorhandlinger. For at straffe kræves, at bidragsyderen mv. har forset med hensyn hertil.

Det er således ikke alene strafbart at stille midler til rådighed for en terrorgruppes ulovlige aktiviteter, men også at stille midler til rådighed for en terrorgruppes lovlige aktiviteter.

Bestemmelsen er subsidiær i forhold til den almindelige medvirkenregel i straffelovens § 23, jf. § 114. Har en medvirkende således et konkretiseret forset til gennem sin deltagelse i eller finansiering af terrorgruppen at medvirke til en af de

i § 114 nævnte handlinger, skal der straffes efter denne bestemmelse. Foreligger der ikke et konkretiseret forsæt til en bestemt terrorhandling, kan § 114 b anvendes.

Efter straffelovens § 114 c, stk. 1, straffes med fængsel indtil 10 år den, som hverver en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår handlinger af denne karakter. Under særligt skærpende omstændigheder kan straffen stige til fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter.

Det fremgår af § 114 c, stk. 2, at den, som hverver en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 b eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår handlinger af denne karakter, straffes med fængsel indtil 6 år.

Endelig fremgår det af § 114 c, stk. 3, at den, som lader sig hverve til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a, straffes med fængsel indtil 6 år.

Det fremgår af forarbejderne til § 114 c, at der med udtrykket ”hvervning” sigtes til handlinger, hvorved en anden person engageres, rekrutteres eller hyres til et bestemt formål. Hvervning kræver ikke nødvendigvis et kontraktforhold mellem den, der hverves, og den organisation, der hverves til. Hvervning er en form for mellemmandsvirksomhed. Hvervning kan ske på forskellige måder, for eksempel ved personlig henvendelse. Forbindelsen kan også etableres ved hverveannoncer, hvervekampagner eller lignende udsendt f.eks. via internettet, hvorved den hvervede opnår kontakt til en gruppe eller sammenslutning, der hverves til. Udsendelse af en generel opfordring til at begå terrorhandling er ikke omfattet af § 114 c, men er kriminaliseret i straffelovens § 136, stk. 1, om den, som offentlig tilskynder til forbrydelse.

Efter straffelovens § 114 d, stk. 1, straffes med fængsel indtil 10 år den, som træner, instruerer eller på anden måde oplærer en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a med viden om, at personen har til hensigt at anvende færdighederne til dette formål. Under særligt skærpende omstæn-

digheder kan straffen stige til fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter.

Det fremgår af § 114 d, stk. 2, at den, som træner, instruerer eller på anden måde oplærer en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 b med viden om, at personen har til hensigt at anvende de tillærte færdigheder til dette formål, straffes med fængsel indtil 6 år.

Endelig fremgår det af § 114 d, stk. 3, at den, som lader sig træne, instruere eller på anden måde oplære til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a, straffes med fængsel indtil 6 år.

§ 114 d omfatter ifølge forarbejderne såvel teoretisk undervisning og vidensformidling som mere praktisk betonet instruktion og vejledning, som kan bibringe eleven færdigheder, der kan anvendes i forbindelse med begåelse af handlinger af den beskaffenhed, der omhandles i §§ 114, 114 a eller 114 b. Bestemmelsen kan omfatte oplæring i færdigheder, der i sig selv er lovlige og kan have lovlige anvendelsesformål, men det må dog kræves, at de færdigheder, der oplæres i, kan være egnede til at begå de handlinger, der er nævnt i bestemmelsen, og at der er tale om oplæring i konkrete færdigheder som for eksempel våbenbrug.

Som det fremgår, omfatter de særlige bestemmelser om hvervning og træning (§§ 114 c og 114 d) også den, der hverver eller træner en anden til terrorfinansiering (§ 114 b), hvorimod det ikke er særskilt kriminaliseret at lade sig hverve eller træne til terrorfinansiering. Efter omstændighederne vil en person, der lader sig hverve eller træne til terrorfinansiering, imidlertid kunne straffes for forsøg på terrorfinansiering.

Efter straffelovens § 114 e straffes med fængsel indtil 6 år den, som i øvrigt fremmer virksomheden for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114, 114 a, 114 b, 114 c eller 114 d.

§ 114 e er en særlig medvirkensregel, som er subsidiær i forhold til den almindelige medvirkensregel i straffelovens § 23. Hvis en medvirkende har et konkretise-

ret forsæt til medvirken til en af de i §§ 114-114 d nævnte handlinger, skal der straffes efter denne bestemmelse, jf. § 23. § 114 e kan efter omstændighederne omfatte støtte til sammenslutninger mv., der har både humanitære formål og terrorformål. Det samme gælder tilfælde, hvor for eksempel en professionel rådgiver yder generel rådgivningsbistand til en terrororganisation, uden at denne rådgivning kan henføres til en bestemt terrorhandling.

Efter straffelovens § 114 f straffes med fængsel indtil 6 år 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.

Efter straffelovens § 114 g straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år den, som, uden at forholdet omfattes af §§ 114-114 f, deltager i ulovlig militær organisation eller gruppe.

§§ 114 f og 114 g viderefører de oprindelige bestemmelser i straffeloven om terrorisme, der blev indsat som § 114, stk. 1 og 2, ved lov nr. 225 af 7. juni 1952 om ændringer i og tilføjelser til borgerlig straffelov af 15. april 1930. Bestemmelserne er opretholdt efter indførelsen af §§ 114-114 e (men gjort subsidiære i forhold til disse), idet det ifølge forarbejderne ”ikke helt kan udelukkes, at der kan være forhold af mindre graverende [sic], som ikke kan betegnes som terrorvirksomhed i gængs forstand, men som i dag er omfattet af formuleringen om den, der har til hensigt ved magtanvendelse at øve indflydelse på offentlige anliggender eller fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen” (jf. Folketingstidende 2001-2002, tillæg A, side 875).

Det fremgår af forarbejderne til §§ 114 f og 114 g, at bestemmelserne er begrænset til at værne danske offentlige anliggender og den danske samfundsorden (jf. Folketingstidende 2001-2002, tillæg A, side 826 og 875-876).

Efter straffelovens § 114 h straffes med fængsel indtil 6 år den, der under skærpende omstændigheder i strid med lovgivningen om ikke spredning af masseødelæggelsesvåben mv. udfører produkter med dobbelt anvendelse uden tilladelse (nr. 1), til brug for myndighedernes afgørelse om produkter med dobbelt anvendelse.

delse afgiver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger af betydning for sagens afgørelse (nr. 2) eller handler i strid med vilkår, der er fastsat i myndighedernes afgørelse om produkter med dobbelt anvendelse (nr. 3).

Bestemmelsen er en overbygning på lovgivningen om ikke spredning af masseødelæggelsesvåben, dvs. danske eller EU-retlige regler mod spredning af viden (knowhow) og produkter, der kan anvendes til fremstilling af atomvåben, biologiske og kemiske våben samt missiler, der kan fremføre sådanne våben.

Ifølge forarbejderne indebærer kravet om, at overtrædelsen skal være begået under skærpene omstændigheder, at der skal være tale om særlig grove overtrædelser af eksportrestriktionerne. Herved forstås navnlig overtrædelser, som går væsentligt ud over, hvad der kan henregnes til en normal og sædvanlig drift af en i øvrigt lovlig (eksport)virksomhed. I vurderingen kan det bl.a. indgå, om der er tale om en mere systematisk eller vedvarende adfærd, der er udtryk for en bevidst tilsidesættelse af de sikkerhedshensyn, der ligger bag reglerne. Der kan endvidere lægges vægt på, om der ved den kriminelle handling eller undladelse er opnået eller tilsigtet en betydelig økonomisk fordel. Det pågældende produkts farlighed kan tillige indgå i vurderingen. Det samme gælder oplysninger om køberen eller slutbrugeren af produktet.

1.4. Udrejse til konfliktområder

Pasloven har siden den 1. marts 2015 indeholdt hjemmel 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 (§ 2, stk. 1, nr. 4).

Politiet skal efter § 2, stk. 2, 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.

Politiet kan efter § 2, stk. 3, under særlige omstændigheder udstede provisorisk pas til en person, over for hvem der er truffet afgørelse efter stk. 1, nr. 4.

Politiet kan efter § 2 b, stk. 1, 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.

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

Efter § 5 straffes overtrædelse af et udrejseforbud meddelt efter § 2 b, stk. 1, med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Om baggrunden og rækkevidden af denne ordning fremgår bl.a. følgende af forarbejderne (bemærkningerne til § 1, nr. 4, 5, 7 og 8, i lovforslag nr. L 99 fremsat den 17. december 2014):

”Formålet med bestemmelsen er bl.a. at forhindre, at danske statsborgere udrejser til konfliktområder i udlandet med henblik på at deltage i aktiviteter, hvorigennem deres evne og/eller vilje til at begå alvorlige strafbare forhold, når de vender tilbage, risikerer at blive øget.

Bestemmelsen tager bl.a. sigte på gruppen af personer, der rejser til et konfliktområde, som det man f.eks. for tiden oplever i Syrien og Irak, for at tilslutte sig en militant oprørsgruppe eller for på anden lignende måde at tage del i væbnede kamphandlinger, idet denne gruppe udgør en reel og betydelig trussel mod det danske samfund.

Bestemmelsen vil kunne anvendes, uanset om den person, der træffes afgørelse over for, befinder sig i Danmark eller udlandet. Politiet vil således også kunne inddrage et allerede udstedt pas fra en person, der opholder sig i udlandet (...)

Det vil bero på et konkret skøn, der foretages af politiet, om der i den enkelte sag foreligger tilstrækkelige oplysninger til at opfylde mistankekravet. Politiets skøn vil kunne efterprøves af domstolene under en eventuel domstolsprøvelse (...)

Som eksempel på oplysninger, der i almindelig vil være tilstrækkelige til at opfylde mistankegrundlaget (»grund til at antage«), kan nævnes oplysninger om, at en person, der færdes i et radikaliseret miljø, har udtrykt ønske om at rejse til Syrien for at deltage i kampene eller på anden måde yde bistand i kampene. Det samme vil i almindelighed 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.

Som et andet eksempel på oplysninger, der i almindelighed vil være tilstrækkelige til at opfylde mistankegrundlaget, kan nævnes oplysninger om, at en person opholder sig i et konfliktområde uden et anerkendelsesværdigt formål. Også oplysninger om, at en person har opholdt sig i et konfliktområde uden et anerkendel-

sesværdigt formål, vil efter omstændighederne kunne være tilstrækkelige til at opfylde mistankegrundlaget. Det gælder navnlig, hvis den pågældende person har opholdt sig i området ad flere omgange.

Det bemærkes i den forbindelse, at på samme måde som en anonym kilderapport efter omstændighederne vil kunne begrunde, at der bl.a. foretages ransagning hos en mistænkt efter retsplejelovens regler herom, vil også en anonym kilderapport efter omstændighederne kunne begrunde, at der træffes afgørelse om at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas efter den foreslåede bestemmelse.

Vurderingen af, om en persons formodede deltagelse i aktiviteter i udlandet kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden, vil ligeledes bero på et konkret skøn, der foretages af politiet.

Det vil i den forbindelse være afgørende, hvorvidt formålet med og karakteren af de aktiviteter, som en person forventes at deltage i i udlandet, i almindelighed må antages at påvirke den pågældende i sådan grad, at det vil kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden. Det er således ikke et krav, at der er en konkret mistanke om, at den pågældende har til hensigt at begå et strafbart forhold i f.eks. Danmark eller at påvirke andre hertil.

Udtrykket »statens sikkerhed« omfatter især de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv.).

Udtrykket »andre staters sikkerhed« omfatter alvorlige forbrydelser, som vil kunne bringe andre staters sikkerhed i fare. Det gælder bl.a. terrorisme, forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder. Hensynet til at forebygge sådanne alvorlige forbrydelser i andre lande vil således også efter omstændighederne kunne begrunde en afgørelse om at nægte pasudstedelse, inddrage et allerede udstedt pas og meddele et udrejseforbud.

Med udtrykket »væsentlig trussel mod den offentlige orden« sigtes til andre alvorlige forbrydelser end dem, der er omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13, som vil kunne true den offentlige orden væsentligt, uden at der herved dog er fare for statens sikkerhed. Dette kan bl.a. være drab (straffelovens § 237), frihedsberøvelse (straffelovens § 261), grov vold (straffeloven § 245), ildspåsættelse (straffelovens §§ 180-181) eller anvendelse af kemiske, biologiske eller nukleare våben eller kampstoffer (straffelovens § 183).

Der skal efter lovforslaget som anført være tale om, at de aktiviteter den pågældende vurderes at have til hensigt at deltage i, kan påvirke den pågældende i en sådan grad, at det indebærer eller forøger en væsentlig trussel mod den offentlige orden. Heri ligger, at en mere bagatelagtig trussel mod den offentlige orden ikke er tilstrækkelig.

Som et eksempel på aktiviteter, der i almindelighed må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden, kan nævnes ophold i et konfliktområde i udlandet. Det gælder navnlig i relation til personer, der tager aktivt del i kamphandlingerne. Også personer, der opholder sig i et konfliktområde uden at tage ak-

tivt del i kamphandlingerne, kan imidlertid blive udsat for en sådan påvirkning og forråelse, 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 eller engagere sig i aktiviteter, der støtter de kæmpende. Som et eksempel på sidstnævnte kan nævnes logistisk bistand.

Begrebet »konfliktområde« skal i denne henseende forstås som det geografiske område, hvor kampene foregår.

Der vil således i almindelighed kunne træffes afgørelse efter de foreslåede bestemmelser, hvis der er grund til at antage, at en person vil tage ophold i et sådant konfliktområde uden at have et anerkendelsesværdigt formål med opholdet. Dette gælder også, selv om der ikke er oplysninger, som peger på, at den pågældende vil deltage aktivt i kamphandlingerne. På samme måde vil der kunne træffes afgørelse over for en person, som opholder sig eller har opholdt sig i et konfliktområde.

Derimod vil der ikke i almindelighed kunne træffes afgørelse over for en person, som har haft et anerkendelsesværdigt formål med opholdet. I sådanne tilfælde kan vedkommende som følge af opholdet som udgangspunkt ikke antages at indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

Som eksempel på ophold i et konfliktområde, der har et anerkendelsesværdigt formål – og dermed falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde – kan nævnes deltagelse i væbnede konflikter som led i udsendelse for Forsvaret. Det bemærkes i den forbindelse, at udsendte for Forsvaret ikke kan antages at blive påvirket i en sådan grad, at deres evne eller vilje til at begå alvorlige forbrydelser, når de vender tilbage, forøges. Udsendte modtager således intensiv træning, herunder af psykisk karakter, før udsendelsen, ligesom soldater, der vender hjem fra hårdt belastede missioner, deltager i et møde med en psykolog med henblik på at afklare et eventuelt støttebehov. Tilsvarende vil personer, der deltager i væbnede konflikter for et med Danmark allieret lands styrker, i almindelighed falde uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Et ophold i et konfliktområde som led i arbejdet for en anerkendt nødhjælpsorganisation har ligeledes et sådant anerkendelsesværdigt formål, at det ikke vil være omfattet af bestemmelsen. Nødhjælpsarbejdere må i øvrigt ikke i almindelighed antages at blive udsat for en sådan påvirkningsrisiko, at de vil indebære en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden. Også ophold i et konfliktområde som led i udførelsen af en persons (civile) arbejde vil som udgangspunkt falde uden for bestemmelsens anvendelsesområde.

Som et andet eksempel på aktiviteter, der i almindelighed må antages at kunne indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden, kan nævnes ophold i træningslejre hos yderligtgående politiske organisationer eller grupperinger, hvor deltagerne bl.a. trænes i militære færdigheder. Hvis der er konkrete omstændigheder, som peger på, at en person agter at rejse til udlandet for at lade sig træne til at begå terrorisme, vil der efter omstændighederne kunne ske anholdelse og varetægtsfængsling forud for udrejse for (forsøg på) overtrædelse af straffelovens § 114 d, stk. 3.

Også ophold hos en gruppe eller organisation, der driver organiseret kriminalitet, vil efter omstændighederne kunne indebære eller forøge risikoen for, at de pågældende vil begå alvorlige strafbare forhold, herunder eksempelvis drab, friheds-

berøvelse eller ildspåsættelse, i Danmark med den konsekvens, at politiet vil kunne træffe afgørelse om f.eks. pasinddragelse og udrejseforbud (...)

Ovenstående eksempler er ikke udtryk for en udtømmende opremsning af tilfælde, hvor politiet vil kunne træffe afgørelse efter de foreslåede bestemmelser.

Der vil ikke kunne træffes afgørelse om at nægte at udstede pas, at inddrage et allerede udstedt pas eller at udstede et udrejseforbud (...), hvis en sådan afgørelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Noget sådant vil efter omstændighederne kunne være tilfældet i situationer, hvor en afgørelse om at nægte at udstede pas, at inddrage et allerede udstedt pas eller at udstede et udrejseforbud (...), ville forhindre en person i at varetage sit arbejde. (...)

Det forudsættes (...), at fristen i første omgang som udgangspunkt vil blive fastsat til 1 år, henset til at det må anses for tvivlsomt, om den pågældendes ønske om og vilje til i udlandet at deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed mv., vil kunne ændres inden for en kortere tidsperiode. Ved en eventuel forlængelse af fristen kan der derimod være grund til at overveje at fastsætte en kortere frist. Dette vil afhænge af de konkrete omstændigheder i sagerne.

Fristen for politiets afgørelser om at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas regnes fra den dag, hvor afgørelsen er truffet.

Det forudsættes, at politiet af egen drift eller efter anmodning fra den, hvem pas er nægtet, eller hvis pas er inddraget, genoptager en sag efter de almindelige forvaltningsretlige regler, hvis faktiske forhold af betydning for sagen ændrer sig væsentligt under virkningsperioden. (...)

[Der foreslås] adgang til under særlige omstændigheder at udstede et provisorisk pas til en person, over for hvem der er truffet afgørelse om at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas efter den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 1, nr. 4 (...)

Med »særlige omstændigheder« forstår bl.a. tilfælde, hvor hensynet til den pågældendes ret til familieliv, uddannelse eller arbejde med afgørende vægt taler for at give tilladelse til at foretage en specifik rejse ud af landet.

Det vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis der opstår dødsfald eller alvorlig sygdom hos et nærtstående familiemedlem.

Der vil efter omstændighederne også kunne udstedes provisorisk pas til en person, der skal foretage en specifik rejse som led i sit arbejde, hvis det vil medføre betydelig ulempe eller økonomisk tab for den pågældende eller dennes arbejdsgiver, såfremt rejsen ikke kan gennemføres.

Det forudsættes, at en person, hvem pas er nægtet udstedt, eller hvis pas er inddraget, selv skal søge tilladelse til at få udstedt et provisorisk pas, og at den pågældende i den forbindelse skal dokumentere, at betingelserne herfor er opfyldt. Som eksempel på sådan dokumentation kan nævnes en erklæring fra en læge om alvorlig sygdom hos et nært familiemedlem eller en erklæring fra den pågældendes arbejdsgiver om en forestående forretningsrejse. Sådant dokumentation vil i givet fald kunne føre til, at politiet tillader den pågældende at udrejse, hvis der ikke foreligger omstændigheder, som taler afgørende imod dette. (...)

Den foreslåede bestemmelse [om udrejseforbud] supplerer den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 1, nr. 4, om nægtelse af at udstede pas eller inddragelse af 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.

Der vil således alene kunne træffes afgørelse om udrejseforbud, hvis der senest samtidig træffes afgørelse om at nægte at udstede pas eller inddrage et allerede udstedt pas efter den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 1, nr. 4.

Det forudsættes, at politiet som udgangspunkt også vil træffe afgørelse om udrejseforbud, hvis der træffes afgørelse om at nægte at udstede pas eller at inddrage et allerede udstedt pas. Dog vil der ikke kunne træffes afgørelse om udrejseforbud, hvis det må antages, at f.eks. inddragelse af den pågældendes pas i sig selv vil være tilstrækkeligt til at forhindre udrejse.

Varigheden af politiets afgørelser om udrejseforbud knytter sig til varigheden af afgørelsen om at nægte at udstede eller inddrage et allerede udstedt pas. (...)

Det forudsættes, at politiet af egen drift eller efter anmodning fra den, hvem udrejseforbuddet er meddelt, genoptager en sag efter de almindelige forvaltningsretlige regler, hvis faktiske forhold af betydning for sagen ændrer sig væsentligt under virkningsperioden. (...)

Betingelserne for at give tilladelse til en specifik rejse efter § 2 b, stk. 2, er (...) sammenfaldende med betingelserne for at udstede et provisorisk pas efter § 2, stk. 3. Det betyder, at hvis betingelserne for at udstede et provisorisk pas er til stede, vil betingelserne for at give tilladelse til en specifik rejse også være det. (...)

Politiet vil ikke have mulighed for at udstede et udrejseforbud til en person, der opholder sig i udlandet. (...)

Det forudsættes, at overtrædelse af et udrejseforbud i førstegangstilfælde som udgangspunkt straffes med ubetinget fængsel i 6 måneder, uanset hvortil der udrejses. Det vil i den forbindelse skulle indgå som et skærpende moment i straffastsættelsen, hvis den pågældende er udrejst til f.eks. det konfliktområde, som begrundede afgørelsen om udrejseforbud.

Fastsættelse af straffen vil i øvrigt fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering af omstændighederne i den enkelte sag, og den angivne strafposition vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.”

Lov nr. 176 af 24. februar 2015, hvormed de beskrevne regler om nægtelse af udstedelse af pas og om udrejseforbud blev indført, indeholder en såkaldt solnedgangsklausul. Det fremgår heraf, at de beskrevne regler ophæves den 1. marts 2020. Reglerne ophører således automatisk at gælde, hvis der ikke inden denne dato gennemføres en lovændring om at forlænge reglernes gyldighedsperiode.

1.5. Den militære straffelov

Den militære straffelov gælder som udgangspunkt for militært personel mv., jf. lovens § 1.

Under væbnet konflikt gælder lovens §§ 28-34 og 36-38 imidlertid for enhver, jf. § 2, nr. 3.

§§ 28-34 angår forbrydelser mod forsvarsmagtens kampdygtighed og vil typisk ikke være relevante i forhold til personer, som er indtrådt i fremmede væbnede styrker, medmindre den pågældende gør sig skyldig i spionage, jf. § 29.

§ 36, stk. 1, § 37 og § 38 angår specifikt misbrug af kendtegn forbeholdt medicinsk personel mv. (herunder Røde Kors/Røde Halvmåne), plyndring og ligrøveri, mens § 36, stk. 2, er en generel kriminalisering af at bruge krigsmiddel eller fremgangsmåde, hvis anvendelse er i strid med en traktat, som Danmark har tiltrådt, eller med folkeretlig sædvaneret. Bestemmelserne er ikke relevante i forhold til personer, der overholder krigens love og sædvaner.

2. Bestemmelsernes tidligere indhold og tidligere ændringer af bestemmelserne

2.1. Straffelovens §§ 114-114 h

2.1.1. Lovændringen i 1952

Ved lov nr. 225 af 7. juni 1952 om ændringer i og tilføjelser til borgerlig straffelov af 15. april 1930 blev § 114 – svarende til de gældende § 114 f og § 114 g – indsat med følgende ordlyd.

”§ 114. Den, som 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.

Stk. 2. Den, som deltager i ulovlig militær organisation eller gruppe, straffes med bøde eller hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 2 år.”

Denne lovændring byggede på en betænkning afgivet den 31. marts 1949 af det af Justitsministeriet nedsatte udvalg til overvejelse af forslag til ændringer i bor-

gerlig straffelov, navnlig kapitlerne 12 og 13, hvoraf bl.a. fremgår følgende om den foreslåede § 114 (side 45-46):

”Lov nr. 123 af 28. april 1934 indeholder i § 1 et forbud mod sammenslutninger eller korps, der har til hensigt ved ulovlig magtanvendelse at øve indflydelse på politiske eller offentlige anliggender (...).

Udvalget har fundet det hensigtsmæssigt, at straffebestemmelsen nu optages i borgerlig straffelov, hvor den under hensyn til de interesser, den tilsigter at værne, naturligt hører hjemme i kapitel 13. (...)

I den nævnte (...) lov om forbud mod visse sammenslutninger m.m. anses den i § 1 nævnte hensigt til at øve indflydelse på politiske eller offentlige anliggender særlig tilkendegivet ved, at sammenslutningen eller korpset ved udrustning med våben eller redskaber, der kan anvendes til indøvning i brug af våben, ved militærlignende organisation og afholdelse af militæriske øvelser i særdeleshed gøres egnet til benyttelse ved magtanvendelse. I den foreslåede bestemmelse er en sådan formodningsregel ikke optaget, da den må anses for overflødig.

Foruden magtanvendelse nævner udkastet i stk. 1 sabotage og andre ulovlige midler. Herom henvises til (...) bemærkningerne ad § 111.

Foruden den ved disse tilføjelser skete udvidelse af det strafbares område følger en yderligere udvidelse af, at forsættet efter udkastet ikke behøver at være rettet på at øve indflydelse på offentlige anliggender, men også kan være rettet på at fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen. Herefter vil bestemmelsen omfatte en sammenslutning, hvis mål er ved plyndring, frihedsberøvelse, sabotage eller ulovlige strejker at skabe almindelig uro og økonomisk kaos, selvom det ikke kan godtgøres, at der hermed forfølges et videregående politisk formål.

Ikke blot den, som deltager i en af bestemmelsen omfattet sammenslutning, men naturligvis i særlig grad den, der stifter den eller opfordrer til deltagelse deri, rammes af bestemmelsen, hvilket følger af den almindelige regel i (...) § 23 (...). Under ”anden støtte” falder bl.a. det forhold at stille plads eller lokale til rådighed for sådan sammenslutning og opbevaring eller fordeling af våben, ammunition eller lignende udrustningsgenstande.

Det følger af straffelovens almindelige forsætskrav, at kun den deltager, der er klar over, at sammenslutningen eventuelt vil blive benyttet i de nævnte øjemed, vil kunne straffes efter bestemmelsen. Det må herved være tilstrækkeligt, at han anser det for overvejende sandsynligt, at sammenslutningen under visse omstændigheder, hvis ledelsen skønner det nødvendigt, vil blive anvendt dertil. (...)

Den i udkastets § 114, stk. 2 (...) foreslåede bestemmelse om straf for deltagelse i ulovlig militær organisation eller gruppe er af rent præventiv karakter; det kræves ikke som efter stk. 1, at sammenslutningen er organiseret med ulovligt formål for øje, men derimod, at den er af militær karakter, hvilket ikke er en betingelse efter stk. 1. Om en organisation eller gruppe er militær, må afgøres af domstolene, der formentlig herved vil lægge vægt på, om medlemmerne er bevæbnede og øves i våbenbrug.”

Af de bemærkninger til § 111, som der henvises til, fremgår bl.a. følgende (side 44):

”Erfaringer fra andre lande har (...) vist, at også andre tvangsmidler end anvendelse af våbenmagt eller andre voldsomme midler kan bringes til anvendelse ved forsøg på at forandre statsforfatningen eller sætte den ud af kraft.”

Under behandlingen i rigsdagen udgik ordene ”sabotage eller andre ulovlige midler” af bestemmelsens stk. 1, således at den vedtagne bestemmelse alene omfatter ”magtanvendelse”. Dette blev begrundet på følgende måde (Rigsdagstidende 1951-52, tillæg B, spalte 260-261):

”Når (...) ordene ”sabotage eller andre ulovlige midler” foreslås slettet, skyldes det ønsket om at undgå en afgrænsning af det strafbares område, hvis rækkevidde ikke kan overskues; under hensyn til den vide forståelse af ordet ”magtanvendelse”, som hidtil har været antaget, findes det ubetænkeligt (...) at gøre strafbarheden afhængig af, at der tilsigtes magtanvendelse”

2.1.2. Lovændringen i 2000

Ved lov nr. 433 af 31. maj 2000 om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af en lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Ændringer som følge af straffuldbyrdelsesloven, afskaffelse af hæftestrafpen og prøveløsladelse af livstidsdømte mv.) blev straffelovens § 114, stk. 2 (gældende § 114 g), ændret, idet hæfte udgik af bestemmelsen og blev erstattet af fængsel indtil 4 måneder.

Strafferammen blev således ændret fra ”bøde eller hæfte eller under skærpende omstændigheder (...) fængsel indtil 2 år” til ”bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under skærpende omstændigheder (...) fængsel indtil 2 år”.

2.1.3. Lovændringen i 2002

Ved lov nr. 378 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.) blev § 114 nyaffattet til en hovedbestemmelse om terrorisme, som er enslydende med den gældende

§ 114 bortset fra, at stk. 1, nr. 8, blev tilføjet ved en lovændring i 2006 (jf. afsnit 2.1.5 nedenfor), og at stk. 1, nr. 6, blev ændret ved en lovændring i 2009 (jf. afsnit 2.1.7 nedenfor).

Samtidig blev § 114 a indsat som en bestemmelse om økonomisk støtte mv. til terrorisme. Denne bestemmelse blev ved lovændringen i 2006 ændret og flyttet til § 114 b.

Endvidere blev der som § 114 b indsat en bestemmelse om at fremme terrorisme mv. Denne bestemmelse blev ved lovændringen i 2006 erstattet af de gældende §§ 114 c-114 e.

Den tidligere gældende § 114 blev gjort subsidiær i forhold til de nye §§ 114-114 b og blev placeret som § 114 c (tidligere § 114, stk. 1) og § 114 d (tidligere § 114, stk. 2). §§ 114 c og 114 d blev ved lovændringen i 2006 flyttet til §§ 114 f og § 114 g (og endvidere gjort subsidiære i forhold til de nye §§ 114 c-114 e).

Endelig blev der som § 114 e indsat en bestemmelse om visse handlinger i strid med lovgivningen mod spredning af masseødelæggelsesvåben. Denne bestemmelse blev ved lovændringen i 2006 flyttet til § 114 h.

Den beskrevne udvikling i bestemmelserne kan sammenfattes på følgende måde:

1952	2002	2006
	§ 114	§ 114
		§ 114 a
	§ 114 a	§ 114 b
	§ 114 b	§ 114 c
		§ 114 d
		§ 114 e
§ 114, stk. 1	§ 114 c	§ 114 f
§ 114, stk. 2	§ 114 d	§ 114 g
	§ 114 e	§ 114 h

Formålet med lovændringen i 2002 var i første række at gennemføre tre internationale instrumenter i dansk ret: FN-konventionen af 9. december 1999 til bekæmpelse af finansiering af terrorisme (FN's terrorfinansieringskonvention), FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme samt EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme (2002/475), som der blev opnået enighed om i EU i december 2001, og som blev endeligt vedtaget i juni 2002.

Herudover indeholdt lovforslaget en række yderligere initiativer, der skulle styrke det strafferetlige værn mod terrorisme og forbedre politiets efterforskningsmuligheder.

2.1.4. Lovændringen i 2004

Ved lov nr. 218 af 31. marts 2004 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Ændring af strammerammer og bestemmelser om straffastsættelse mv.) blev strafferammen i § 114 d (gældende § 114 g) ændret fra ”bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under skærpende omstændigheder (...) fængsel indtil 2 år” til ”bøde eller fængsel indtil 2 år”.

Ændringen indebar, at den tidligere gældende sidestrafferamme blev ophævet, og at det pågældende strafmaksimum blev medtaget i normalstrafferammen. Det fremgår af forarbejderne, at ændringen ikke tilsigtede at ændre udmålingsniveauet (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 3291).

2.1.5. Lovændringen i 2006

Ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme mv.) blev antiterrorbestemmelserne ændret. I § 114, stk. 1, blev nr. 8 om besiddelse og anvendelse mv. af radioaktive stoffer efter straffelovens § 192 b tilføjet, og den gældende § 114 a blev indsat. Den dagældende § 114 a blev videreført som den gældende § 114 b med tilføjelse af en henvisning til den nye § 114 a, mens den dagældende § 114 b blev ophævet og erstattet af de gældende §§ 114 c-114 e, hvilket bevirkede, at de dagældende §§ 114 c-114 e blev flyttet til de gældende

§§ 114 f-114 h. En skematisk oversigt over udviklingen i bestemmelserne er medtaget i afsnit 2.1.3 ovenfor.

Formålet med lovændringen var først og fremmest at gennemføre de ændringer, som var nødvendige, for at Danmark kunne ratificere og gennemføre Europarådets konvention af 16. maj 2005 om forebyggelse af terrorisme og FN's konvention af 13. april 2005 om nuklear terrorisme.

Lovændringen byggede på Straffelovrådets betænkning nr. 1474/2006 om det strafferetlige værn mod terrorisme, hvor rådet overvejede, hvilke lovgivningsmæssige ændringer en dansk ratifikation og gennemførelse af de to konventioner ville nødvendiggøre på det strafferetlige område.

Med lovændringen blev de gældende bestemmelser i §§ 114 c og 114 d indsat med henblik på at opfylde kriminaliseringspligten i artikel 6 (rekruttering til terrorisme) og 7 (oplæring til terrorisme) i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme. I den forbindelse blev i begge bestemmelser medtaget et tredje stykke, der vedrører den, som lader sig rekruttere henholdsvis oplære mv. Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme indeholdt ikke en pligt til at kriminalisere dette forhold. §§ 114 c og 114 d var således på dette punkt videregående, idet det fandtes naturligt at medtage en bestemmelse herom som modstykke til kriminaliseringen af hvervning og oplæring mv. til terrorhandlinger.

Herudover blev der indsat en ny bestemmelse som § 114 a, der omfatter handlinger, der efter Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme skal anses som terrorhandlinger, og som ikke allerede er omfattet af terrorismebestemmelsen i § 114. § 114 a er i sig selv en strafforhøjelsesregel, der ikke udvider det strafbares område. Den ændrede § 114 b om økonomisk støtte mv. og de nye §§ 114 c og 114 d om hvervning og træning henviser imidlertid også til § 114 a.

Endelig blev den gældende § 114 e indsat. Bestemmelsen bygger på den indtil lovændringen i 2006 gældende § 114 b, idet begge bestemmelser bl.a. er opsamlingsbestemmelser. Den gældende § 114 e adskiller sig imidlertid bl.a. fra den tidligere gældende § 114 b ved, at § 114 e også omfatter fremme af enkeltpersoners virksomhed.

2.1.6. Lovændringen i 2008

Ved lov nr. 500 af 17. juni 2008 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, våbenloven og lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Styrkelse af indsatsen mod ulovlige skydevåben og knive på offentligt tilgængelige steder) blev straffelovens § 114 a, nr. 1, og nr. 4-6 ændret, idet henvisningen til § 192 a blev ændret til en henvisning til § 192 a, stk. 2. Ved en lovændring i 2009 (jf. afsnit 2.1.7 nedenfor) blev henvisningen ændret tilbage til en henvisning til § 192 a.

2.1.7. Lovændringen i 2009

Ved lov nr. 501 af 16. juni 2009 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, våbenloven, lov om politiets virksomhed, lov om fuldbyrdelse af straf mv. og forvaltningsloven (Styrket indsats mod bandekriminalitet mv.) blev straffelovens § 114, stk. 1, nr. 6, og § 114 a, nr. 1 og 4-6, ændret. I § 114, stk. 1, nr. 6, udgik henvisningen til våbenlovens § 10, stk. 2, og i § 114 a, nr. 1 og 4-6, blev henvisningen til § 192 a, stk. 2, ændret til en henvisning til § 192 a.

Der var tale om konsekvensændringer som følge af, at den dagældende bestemmelse i våbenlovens § 10, stk. 2, blev ophævet, og at den dagældende bestemmelse i straffelovens § 192 a, stk. 2, blev delt op på de gældende bestemmelser i § 192 a, stk. 1 og 2.

2.2. Straffelovens § 128

2.2.1. Straffeloven af 1866

Straffelovens § 76, stk. 1, kriminaliserede den, som, uden at tilfældet går ind under § 74 (om bl.a. den, der under en udbrudt krig hverver mandskab til fjenden), uden kongens tilladelse foretager hvervning til fremmed krigstjeneste.

2.2.2. 1914-loven

Lov nr. 149 af 2. august 1914, hvorved det forbydes fra dansk territorium at understøtte krigsførende magter, blev gennemført i forbindelse med første verdenskrigs udbrud.

Lovforslaget blev fremsat den 1. august 1914 og blev allerede samme dag endeligt vedtaget efter tre behandlinger i såvel Folketinget som Landstinget. Lovforslaget blev stadfæstet den følgende dag, og loven trådte i kraft straks. Lovforslagets bemærkninger er sålydende (Rigsdagstidende, 1914, overordentlig samling, tillæg A, spalte 125-126):

”Under de i Øjeblikket herskende urolige, politiske Forhold maa Regeringen anse det for i høj Grad ønskeligt, at Danmark sættes i Stand til at gennemføre den strengt neutrale Holdning, som Staten i det foreliggende som i alle lignende Tilfælde ubrødelig vil iagttage. I denne Henseende er det, som det fra tidligere Forhandlinger vil erindres, Hovedsagen at udfylde den Lakune i den bestaaende Lovgivning, at der kun er delvis og usikker Hjemmel for at straffe Handlinger, der gør Brud paa de Pligter, som paahviler en neutral Stats Undersaatter, og for hvis Til sidesættelse Staten efter folkeretlig Brug vilde kunne blive gjort ansvarlig.

Nærværende Lovforslag har en almindelig Ordning af de herhen hørende Forhold for Øje, idet det maa anses for ønskeligt, at der tilvejebringes en almindelig Lovhjemmel for Regeringen til at træffe de til Sikring af Statens Neutralitet fornødne Forholdsregler.

Forslaget opfylder formentlig fuldt ud de Fordringer, der stilles til en neutral Magt i Krigstilfælde ifølge Konvention af 18. Oktober 1907 angaaende neutrale Magters og Personers Rettigheder og Pligter i Tilfælde af Krig til Lands, jfr. Bekendtgørelse Nr. 38 af 20. Januar 1910, og ifølge Konvention af 18. Oktober 1907 om neutrale Magters Rettigheder og Pligter under Søkrig, jfr. Bekendtgørelse Nr. 45 af 20. Januar 1910, supplerede med den i øvrigt gældende Folkeret.”

Af den nævnte konvention om neutrale magters og personers rettigheder og pligter i tilfælde af krig til lands fremgår bl.a. følgende:

”**Artikel 1.** Neutrale Magters Territorium er ukrænkeligt.

Artikel 2. Det er forbudt de Krigsførende at lade deres Tropper eller Transporter af Ammunition eller Levnedsmidler passere over en neutral Magts Territorium.

Artikel 3. Det er ligeledes forbudt de Krigsførende:

- a. paa neutral Magts Territorium at oprette Station for Radiotelegrafi eller anbringe nogetsomhelst Apparat bestemt til at tjene til Middel for Meddelelser med krigsførende Stridskræfter til Lands eller til Søs;
- b. at benytte noget af dem før Krigen paa den neutrale Magts Territorium oprettet Anlæg af denne Art, som er indrettet i udelukkende militært Øjemed, og som ikke har været aabent for offentligt Brug.

Artikel 4. Afdelinger af Kombattanter maa ikke dannes, ej heller Indrulleringskontorer aabnes til Fordel for de Krigsførende paa neutral Magts Territorium.

Artikel 5. En neutral Magt maa ikke finde sig i, at nogen af de i Artiklerne 2-4 ommeldte Handlinger finde Sted paa dens Territorium.

Stk. 2. Den er kun pligtig at straffe neutralitetskrænkende Handlinger, hvis disse ere begaaede paa dens eget Territorium.

Artikel 6. En neutral Magt er ikke ansvarlig for, at Personer enkeltvis passere Grænsen for at give sig i Tjeneste hos en af de Krigsførende.

Artikel 7. En neutral Magt er ikke forpligtet til at hindre Udførsel eller Gennemførsel af Vaaben, Ammunition eller i det hele af alt, der kan være til Nytte for en Hær eller en Flaade, som maatte ske for den ene eller den anden af de Krigsførendes Regning.

Artikel 8. En neutral Magt er ikke pligtig at forbyde eller indskrænke for de Krigsførende benyttelsen af Telegraf- eller Telefonkabler ligesom ej heller af Indretninger for traadløs Telegrafering, som ere enten dens egen eller Selskabers eller private Personers Ejendom.

Artikel 9. Alle Forholdsregler, som tages af en neutral Magt, gaaende ud paa at indskrænke eller forbyde noget paa de i Artiklerne 7 og 8 ommeldte Omraader, skulle af denne bringes til Anvendelse paa ens Maade overfor de krigsførende.

Stk. 2. Den neutrale Magt skal paase, at Selskaber og private Personer, der eje Telegraf- og Telefonkabler eller Indretninger for traadløs Telegrafering, overholde samme Forpligtelse.

Artikel 10. Det Faktum, at en neutral Magt endog ved Magt tilbageviser Krænkelser af dens Neutralitet, kan ikke betragtes som en fjendtlig Handling.”

2.2.3. Borgerlig straffelov fra 1930

I borgerlig straffelov fra 1930, der trådte i kraft i 1933, havde § 128 følgende ordlyd:

”§ 128. Den, som i den danske Stat foretager Hvervning til fremmed Krigstjeneste, straffes med Bøde eller Hæfte indtil 3 Maaneder eller under skærpende Omstændigheder med Fængsel i samme Tid.”

I U I, U II og U III var bestemmelsen en anelse anderledes udformet. Det var således alene den, som foretog hvervning til fremmed krigstjeneste uden regeringens tilladelse, som kunne straffes ifølge bestemmelsen. Af U I fremgår i den forbindelse (side 147):

”Den Hvervning, der omhandles i § 110 [gældende § 128], har Staten kun Grund til at træde hindrende i Vejen for, fordi den mulig kan berede diplomatiske Vanskeligheder med fremmede Stater. Om dette er Tilfældet, er Regeringen den eneste, der kan skønne over.”

Og af U III fremgår i den forbindelse (side 397):

”Hvervning til fremmed Krigstjeneste vil kunne medføre Fare for internationale Forviklinger for Staten og bør derfor kun finde Sted, naar Regeringen giver Tilladelse dertil. Foretages Hvervningen uden saadan Tilladelse, bør Handlingen straffes som en Forseelse uden Hensyn til, om den i det enkelte Tilfælde har medført Ulemper for Regeringen eller ej (...) Da Regeringens Beføjelse til at give eller nægte Tilladelse paa dette Omraade efter Sagens Natur maa begrænses til den danske Stat, er Handlingens Strafbarhed gjort betinget af, at Hvervningen foretages indenfor den danske Stats Omraade. Bestemmelsen kommer kun til Anvendelse i Fredstid. I Tilfælde af Krig, i hvilken den danske Stat er neutral, vil de særlige Bestemmelser i Lov Nr. 149, 2den August 1914 § 1 Nr. 1, der opretholdes, komme til Anvendelse.”

Denne udformning med regeringens tilladelse blev opretholdt indtil Folketingets Udvalg angaaende Forslag til Borgerlig Straffelov den 22. marts 1929 afgav sin beretning. Heraf fremgik det, at udvalgets mindretal foreslog, at disse ord skulle udgå. Forslaget begrundes helt kort med, at hvervning til fremmed krigstjeneste bør være ubetinget forbudt (RT 1928-29, tillæg B, spalte 2179-80). Dette ændringsforslag blev indarbejdet i det efterfølgende lovforslag, som blev vedtaget som borgerlig straffelov fra 1930.

2.2.4. Lovændringen i 1952

Ved lov nr. 225 af 7. juni 1952 om ændringer i og tilføjelser til borgerlig straffelov af 15. april 1930 blev strafferammen i § 128 ændret til bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år. Forarbejderne indeholder ikke en specifik begrundelse for ændringen af strafferammen i § 128, men indeholder følgende generelle bemærkninger om strafferammerne (jf. betænkning af 31. marts 1949 til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig straffelov, navnlig kapitlerne 12 og 13, side 13):

”Det kræver ingen indgående begrundelse, at man i en del tilfælde har fundet anledning til at forhøje de foreskrevne maksima. Det må være tilstrækkeligt at henviser til de i de senere år indvundne erfaringer, der viser, at adskillige af de i be-

tragtning kommende forbrydelser kan antage en karakter, der efter alles opfattelse nødvendiggør strengere straffe end forudsat i straffeloven af 1930.”

2.2.5. Lovændringen i 2000

Ved lov nr. 433 af 31. maj 2000 om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af en lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Ændringer som følge af straffuldbyrdelsesloven, afskaffelse af hæftestrafen og prøveløsladelse af livstidsdømte mv.) blev straffelovens § 128 ændret, idet hæfte udgik af bestemmelsen.

2.3. Udrejse til konfliktområder

Lov nr. 32 af 26. februar 1937 om foranstaltninger mod deltagelse i borgerkrigen i Spanien indeholdt et forbud mod at udrejse af eller rejse igennem Danmark for at deltage i borgerkrigen i Spanien (§ 1). Forbuddet omfattede både danske statsborgere og udlændinge.

Loven forbød endvidere udrejse fra Danmark til Spanien uden tilladelse fra justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil (§ 2, stk. 1). Dette forbud omfattede danske statsborgere og her i landet bosatte udlændinge, og tilladelse kunne kun meddeles, for så vidt det godtgjordes, at den pågældendes rejseformål ikke var deltagelse i borgerkrigen.

Loven forbød endvidere udlændinge, der ikke var bosat i Danmark, at udrejse fra Danmark til Spanien uden tilladelse hertil fra deres hjemlands myndigheder (§ 2, stk. 2).

Loven forbød endvidere rejsebureauer og lignende virksomheder at sælge billetter til rejse til Spanien til personer, der ikke var i besiddelse af den krævede tilladelse (§ 3).

Loven forbød endelig føreren af dansk skib at transportere passagerer til eller landsætte passagerer i Spanien, såfremt passagererne ikke var i besiddelse af den krævede tilladelse (§ 4).

Overtrædelse af lovens forbud kunne straffes med hæfte eller med fængsel indtil 3 måneder, under formildende omstændigheder med bøde (§ 5).

Loven byggede på en aftale indgået med den internationale komité for gennemførelse af aftalen mellem de europæiske stater om ikke-indblanding i Spaniens indre anliggender under den i dette land herskende borgerkrig.

3. Humanitær folkeret

Den humanitære folkeret regulerer internationale og ikke-internationale væbnede konflikter. Den folkeretlige regulering er mere omfattende og detaljeret med hensyn til internationale væbnede konflikter end med hensyn til ikke-internationale væbnede konflikter.

3.1. En *international væbnet konflikt* eksisterer, hvor en stat bruger væbnet magt mod eller erklærer krig mod en anden stat. Det er generelt antaget, at selv enkeltstående tilfælde af magtanvendelse mellem stater kan etablere eksistensen af en international væbnet konflikt mellem disse stater, omend eksempelvis en ubetydelig grænsehændelse mellem to staters væbnede styrker formentlig må anses at falde under tærsklen for væbnet konflikt. Den beskyttelse mod retsforfølgning for lovlige krigshandlinger, som den humanitære folkeret giver, det såkaldte kombattantprivilegium, finder kun anvendelse i internationale væbnede konflikter.

Kombattantprivilegiet indebærer generelt et forbud mod, at en part i en væbnet konflikt strafforfølger modpartens kombattanter for lovlige krigshandlinger, hvorved generelt forstås almindelige kamphandlinger, der gennemføres i overensstemmelse med den humanitære folkerets regler. Dette forbud må antages at gælde, uanset hvilken nationalitet eller bopæl kombattanten har, herunder om vedkommende er statsborger i den stat, kombattanten har kæmpet imod, og som tilbageholder kombattanten.

Kombattanter har efter omstændighederne ret til krigsfangestatus i henhold til Genève-konvention af 12. august 1949 om behandling af krigsfanger (tredje Genève-konvention), og den humanitære folkeret indeholder en række regler for be-

handlingen af krigsfanger, herunder processuelle mindstestandarder for strafprocesser mod krigsfanger, der vil skulle iagttages.

Tilsvarende fastlægger den humanitære folkeret, særligt Genève-konvention af 12. august 1949 om beskyttelsen af civile personer i krigstid (fjerde Genève-konvention), visse rammer for behandlingen af beskyttede personer ("civile"), der i tilfælde af en strid eller besættelse befinder sig i hænderne på en stridende part eller besættelsesmagt, i hvilken de ikke er statsborger. Beskyttede personer er nærmere defineret i konventionens artikel 4, der også indeholder visse indskrænkninger baseret på nationalitet. Også dette regelsæt gælder alene i internationale væbnede konflikter, og kategorien omfatter som udgangspunkt ikke egne statsborgere.

Den fjerde Genève-konvention indeholder regler, der under visse omstændigheder tillader parterne at sikkerhedsinternere civile, der er i deres varetægt. Men denne adgang udelukker ikke, at der kan tages strafferetlige skridt mod disse. Den humanitære folkeret indeholder imidlertid også i relation til strafforfølgning af civile visse processuelle krav til gennemførelsen af sådanne straffesager.

I relation til fjerde Genève-konvention skal også dennes artikel 35 nævnes. Bestemmelsen fastslår, at de stridende parter skal tillade beskyttede personer at forlade territoriet ved begyndelsen af eller under en strid, medmindre afrejsen strider mod statens interesser. Denne bestemmelse gælder således pligt til at tillade udrejse fra de stridende parters territorium. Bestemmelsen fordrer derimod ikke en adgang for beskyttede personer til indrejse til – og deltagelse i konflikt på – deres egen eller fremmed stats territorium.

3.2. Betegnelsen *ikke-international væbnet konflikt* anvendes om en væbnet konflikt, der finder sted på en stats territorium mellem på den ene side en eller flere stater og på den anden side en eller flere ikke-statslige aktører som eksempelvis en oprørsgruppe, eller mellem to eller flere ikke-statslige aktører. Definitionen tager udgangspunkt i fælles artikel 3 i Genève-konventionerne som anvendt i folkeretlig praksis.

Den humanitære folkeret regulerer kun i meget begrænset omfang nationale straf-feretlige tiltag mod personer, der tilslutter sig en ikke-statslig aktør for at kæmpe mod en stat.

3.3. Der skal for god ordens skyld henvises til Tillægsprotokol af 18. juni 1977 til Genève-konventionerne af 12. august 1949 vedrørende beskyttelsen af ofre i ikke-internationale væbnede konflikter (Tillægsprotokol II) artikel 6, stk. 5, der angiver, at myndigheden, der har magten, ved fjendtlighedernes ophør i videst muligt omfang skal søge at give amnestier bl.a. til personer, der har deltaget i den væbnede konflikt. Der er alene tale om en hensigtserklæring, der herudover må antages i hovedsagen at være rettet mod den territoriale statsmagt, hvor den ikke-internationale konflikt måtte finde sted, snarere end stater, der måtte have bistået denne stat i nedkæmpelsen af eksempelvis et oprør.

3.4. Endelig skal gøres en mere generel bemærkning om sanitetspersonel, hvor der på traktatretligt og formentlig også sædvaneretligt grundlag, såvel i internationale som ikke-internationale konflikter, gælder et forbud mod at straffe personer for det at have plejet syge eller sårede. Denne regel gælder såvel sanitetspersonel tilknyttet en stats væbnede styrker som civile, der udfører sådanne opgaver.

I denne sammenhæng skal endvidere fremhæves, at hjælpeorganisationer såsom Røde Kors/Røde Halvmåne-selskaber nyder en særlig adgang til at tilbyde deres bistand med henblik på udførelsen af deres traditionelle opgaver over for ofrene i den væbnede konflikt, jf. således eksempelvis Tillægsprotokol II artikel 18.

Kapitel 3

Fremmed ret

1. Norsk ret

Oplysningerne om norsk ret er taget fra det lovforslag om militær virksomhet i væbnet konflikt mv., som den norske regering fremsatte den 18. december 2015 (prop. 44 L (2015-2016)).

1.1. Væbnet angreb mod norske og allierede styrker i udlandet

I en krigssituasjon rammer den alminnelige landssvikbestemmelsen i straffeloven § 119 blant annet ulike former for deltakelse i militære operasjoner mot Norge. Grovt landssvik er også kriminalisert, jf. straffeloven § 120.

Som landssvik regnes også blant annet deltakelse i militære operasjoner mot en stat som Norge er alliert eller i kampfelleskap med. Å bære våpen mot, eller på annen måte delta i militære operasjoner mot, norske eller allierte styrker som deltar i en internasjonal operasjon – som ikke handler om å forsvare Norges selvstendighet og sikkerhet – faller utenfor disse bestemmelsene. Det samme gjelder deltakelse i en fredsopprettende eller fredsbevarende operasjon.

I forbindelse med utarbeidelsen av straffeloven ble spørsmålet om landssvikbestemmelsens virkeområde drøftet. Departementet la da til grunn at selv om flere handlinger nok kan betegnes som et svik mot Norge, burde straffebestemmelsen begrenses (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.8.4.1 side 129-130):

«Det er likevel ingen tvil om at både i alminnelig språkbruk og mer spesifikke juridiske sammenhenger er bistand eller støtte til en fiende under krig gjerne betegnet som landssvik. Etter departementets oppfatning er det også blant befolkningen en slik alminnelig forståelse av hva som ligger i begrepet 'landssvik' at bruk av det i overskriften formidler et tilstrekkelig klart budskap om hva straffebudet regulerer.

Hvilken betegnelse som skal brukes på bistandshandlinger til fordel for fienden, henger sammen med hvilke konfliktsituasjoner bestemmelsen kommer til anvendelse på. Skal bestemmelsen også brukes på bistandshandlinger til fienden når norske styrker deltar i fredsbevarende eller fredsopprettende internasjonale oppdrag, passer betegnelsen 'landssvik' dårlig, jf. punkt 7.8.4.2. Med den begrensningen i bestemmelsens anvendelsesområde som nå foreslås, har departementet beholdt den innarbeidede betegnelsen 'landssvik' framfor det mer nøytrale 'bistand til fienden'.»

Landssvikbestemmelsens virkeområde ble blant annet omtalt slik (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.8.4.2 side 130):

«Slik departementet ser det, bør det ikke være den samme atferd som rammes av landssvikbestemmelsen når Norge sammen med andre land deltar i en fredsopprettende militære operasjon i land fjernt fra norsk territorium, som når Norge under en krig er besatt av en fremmed makt. Selv om man også i den første situasjon står overfor en fiende, er det neppe naturlig at den som i Norge med glød agiterer for denne fiendens sak skal straffes for landssvik, mens man neppe vil være i tvil om rettmessigheten av en slik strafforfølgning hvis det samme skjer når fienden har besatt Norge. På den annen side vil direkte sabotasje mot norsk militært materiell eller formidling av militære hemmeligheter som setter norske styrkers liv i fare, av mange bli ansett som handlinger som bør straffes som landssvik selv om de finner sted under en væpnet konflikt i fjerne himmelstrøk.»

Selv om en antok at handlinger som direkte sabotasje og formidling av hemmeligheter av mange ville anses som svik også i en væpnet konflikt i utlandet, fant departementet at slike handlinger burde bedømmes som i fredstid (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.8.4.2 side 131-132):

«En ny landssvikbestemmelse bør bare få anvendelse på handlinger som gjør at en slik karakteristikk av atferden er naturlig. Bestemmelsens atferdsstyrende virkning og et ønske om ikke å stigmatisere lovovertrederne unødvendig, tilsier at landssvikbegrepet ikke vannes ut. Det er først og fremst i de tilfeller hvor Norge er i krig (uansett hvor), er okkupert eller hvor Norge på eget territorium eller i umiddelbar nærhet av dette er involvert i en internasjonal væpnet konflikt, at det er naturlig å la landssvikbestemmelsen komme til anvendelse. Det samme behovet gjør seg ikke like sterkt gjeldende når Norge stiller militære styrker til rådighet for fredsopprettende eller -bevarende oppdrag andre steder i verden, selv om dette innebærer at Norge folkerettslig sett deltar i en internasjonal væpnet konflikt. I slike situasjoner bør handlinger som rammer norske interesser bedømmes som i 'fredstid', dvs. som spionasje og sabotasje mv., men slik at det tillegges vekt i straffutmålingen at handlingen har rammet norske interesser i en særlig sårbar situasjon.»

Handlinger som nevnt i straffeloven 1902 § 86 nr. 2 (skaffe fienden opplysninger), nr. 3 (ødelegge mv. visse anlegg eller gjenstander) og nr. 6 (angiveri som leder til frihetsberøvelse), kan i fredstid være straffbart som etterretningssvirkosomhet, skadeverk og medvirkning til frihetsberøvelse. Det samme vil gjelde i en væpnet konflikt i utlandet. Men når handlingene er begått i utlandet er det ikke like naturlig å betegne dem som landssvik (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.8.4.2 side 132):

«For landssvik som er nevnt i § 86 nr. 4, 5 og 7-9 er det i samsvar med skadefølgeprinsippet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 84-93, og hensett til de grunnleggende demokratiske rettigheter som ytringsfriheten, organisasjonsfriheten og retten til arbeidskamp, ikke naturlig å gjøre handlingene straffbare alene fordi norske styrker deltar i en væpnet konflikt utenfor Norge.»

Etter dette ble landssvikbestemmelsen i straffeloven 1902 § 86 innholdsmessig i det alt vesentligste videreført i straffeloven § 119 om militær bistand til fienden m.m.:

«§ 119 Landssvik

Med fengsel inntil 10 år straffes den som i krig, under okkupasjon eller en internasjonal væpnet konflikt på norsk territorium, eller ved overhengende fare for dette, yter fienden eller okkupasjonsmakten bistand mot Norge eller skader den norske forsvarsevnen.

På samme måte straffes den som skader forsvarsevnen til en stat som Norge er alliert eller i kampanfelleskap med.»

For grovt landssvik er strafferammen fengsel inntil 21 år, jf. straffeloven § 120. Ved avgjørelsen av om landssviket er grovt, skal det særlig legges vekt på om handlingen har hatt særlig alvorlige virkninger for Norge, om gjerningspersonen tilhører de høyeste statsorganene eller om handlingen har medført tap eller fare for tap av menneskeliv, jf. straffeloven § 112 bokstav a, c og d.

Forbund om landssvik er straffbart etter straffeloven § 127.

En konsekvens av denne avgrensningen var at deltakelse som sådan i militære operasjoner mot norske styrker i væpnet konflikt i utlandet, ikke var straffbart (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.8.4.2 side 131):

«Nr. 1: For disse handlingene – å gå i fiendens krigstjeneste mot Norge – finnes det ingen alternative bestemmelser. Er situasjonen først anerkjent som krig eller væpnet konflikt, vil handlinger utført som ledd i krigføringen heller ikke kunne straffes som legemskrenkelser. Å rekruttere mannskaper til fremmed krigstjeneste er imidlertid straffbart etter straffeloven 1902 § 133, som foreslås videreført i § 128.»

Enkelthandlinger begått som ledd i deltakelsen kan likevel etter omstendighetene rammes av andre straffebud. For handlinger som begås av stridende uten privilegier vil straffelovens alminnelige straffebestemmelser få anvendelse i den utstrekning de gjelder for handlinger begått i utlandet av norske borgere, for eksempel straffebud mot drap, skadeverk, vold mv. Dette gjelder uavhengig av om det dreier seg om en internasjonal eller ikke-internasjonal væpnet konflikt eller opptøyer og kriminalitet. (...)

For stridende med privilegier er hovedregelen at handlinger som er begått under en internasjonal væpnet konflikt, i tråd med humanitærretten, omfattes av straffrihetsregelen for stridshandlinger. Dette gjelder også norske borgere som deltar i militære operasjoner mot norske styrker, typisk for en fremmed stats hær. I tilfeller hvor straffansvar er aktuelt vil det antakelig bli ansett som en straffskjerpene omstendighet dersom en norsk borger angriper norske eller allierte militære styrker på oppdrag i utlandet.

Straffeloven § 155 annet ledd verner medlemmer av norske militære styrker som tjenestegjør som vakt. Bestemmelsen antas å ha begrenset betydning for adgangen til å straffe noen for angrep på norske styrker i utlandet. For det første er antakelig kun de som tjenestegjør som vakt beskyttet av bestemmelsen. For det andre må det påvises at volden er påført for å påvirke vedkommende til å gjøre noe eller unnlate å gjøre noe. Mer generelle angrep mot norske styrker i utlandet, for eksempel som en protest mot Norges tilstedeværelse eller for å provosere frem en norsk eller alliert tilbaketrekning, er neppe normalt tilstrekkelig.

Personell mv. som er involvert i fredsbevarende operasjoner i samsvar med FN-pakten, kan være beskyttet mot angrep etter straffeloven § 105 om krigsforbrytelse mot humanitære innsatser eller kjennetegn. En fredsbevarende operasjon er besluttet av FN i samsvar med FN-pakten og utføres under FN's kontroll, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 12.2.1.3 side 290. Fredsopprettende operasjoner

faller utenfor. Denne forskjellen beskrives nærmere slik (proposisjonen punkt 12.2.1.3 side 291):

«Beskyttelsen mot slike angrep består etter lovforslaget så lenge personellet eller eiendelene har krav på den beskyttelse som gis sivile personer eller eiendom etter folkeretten, dvs. folkerettens alminnelige regler om væpnede konflikter, eller etter en overenskomst som er bindende for Norge, dvs. som Norge har ratifisert eller tiltrådt. Personer som deltar i humanitært hjelpearbeid eller fredsbevarende operasjoner, og eiendom som brukes i de samme, er beskyttet så lenge de ikke deltar eller anvendes direkte i fiendtligheter eller gir et effektivt bidrag til militære aksjoner på noen side i konflikten, jf. tilleggsprotokoll I artikkel 13, 51, og 52 samt Genèvekonvensjon I artikkel 21, Genèvekonvensjon II artikkel 34 og Genèvekonvensjon IV artikkel 19.»

1.2. Deltagelse i militær virksomhet i væbnet konflikt

Det er ingen konkrete straffebud som rammer det å delta, eller å la seg rekruttere til å delta, i væpnet konflikt eller annen militær virksomhet, verken i en annen stats væpnede styrker eller en ikke-statlig styrke. Dette gjelder uavhengig av styrkens folkerettslige status. Det er heller ikke forbudt å inngå forbund med noen om å delta i væpnet konflikt.

En nå opphevet fullmaktslov fra 1937 ga myndighetene formelt sett adgang til å forby noen her i riket å la seg verve til «fremmed krigstjeneste» for et land han ikke er statsborger i, eller å reise fra Norge til et sådant land for å delta i «krig» (lov 19. mars 1937 nr. 1 angående forholdsregler for å hindre deltakelse i krig i fremmed land). Loven ble opprinnelig gitt i anledning den spanske borgerkrigen, og omfatter dermed antakelig også ikke-internasjonale væpnede konflikter. Loven var en følge av et internasjonalt samarbeid med sikte på å «avverge den fare for en almindelig europeisk konflikt som var opstått herved», jf. Ot.prp. nr. 10 (1937) side 1.

Fullmaktssoven ble vedtatt opphevet av Stortinget ved lov 19. juni 2009 nr. 74 som ledd i vedtakelsen av slutføringen av straffeloven. I Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 16.13 side 483 uttalte departementet at loven har sin bakgrunn i mer enn 60 år gamle historiske begivenheter og at loven på denne bakgrunn bør oppheves. Det ble videre uttalt at det uansett vil være nødvendig å konsultere Stortinget hvis det skulle bli behov for en slik lov på ny, ettersom slike saker trenger

politisk avklaring. Fullmaktsloven ble opphevet ved lov 19. juni 2015 nr. 65 om ikraftsetting av straffeloven § 2 nr. 4.

Straffeloven § 128 første punktum rammer deltakelse i og støtte til private organisasjoner av militær karakter. Kravet til organisasjon innebærer at mer spontane sammenslutninger faller utenfor. Det er imidlertid på den annen siden ikke et krav at organisasjonen besitter våpen eller annet militært utstyr, eller at de driver militær trening. Bestemmelsen omfatter kun organisasjoner her i riket.

Den som danner, deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon som har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler, vil kunne straffes etter straffeloven § 136 a. I to dommer fra Oslo tingrett, henholdsvis 8. mai 2015 og 11. juli 2015, ble straffeloven 1902 § 147 d (videreført som straffeloven § 136 a) anvendt på deltakelse i den væpnede konflikten i Syria for organisasjonen ISIL. Dommene er ikke rettskraftige.

Der vedkommende lar seg overtale til å delta i straffbare handlinger, herunder stridshandlinger som skal utføres av stridende uten privilegier, vil dette etter omstendighetene også kunne rammes som inngåelse av forbund om ulike straffbare handlinger (jf. herom afsnit 1.3 nedenfor).

Videre vil mottakelse av opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre terrorhandlinger, kunne rammes av straffeloven § 136 bokstav d.

Stridende uten privilegier vil (...) ikke kunne påberope seg straffrihetsgrunnen for lovlige stridshandlinger etter norsk rett. Det innebærer at dersom en slik person begår stridshandlinger vil handlingene kunne rammes av de alminnelige straffebestemmelsene i straffeloven, selv om handlingene i seg selv skulle være i tråd med humanitærretten. Dersom handlingen også er å anse som et alvorlig brudd på humanitærretten, vil den kunne straffes som krigsforbrytelse – tilsvarende som overfor stridende med privilegier. For eksempel kan stridshandlinger som begås mens man gir inntrykk av å være sivil, være straffbare som svik etter reglene om krigsforbrytelser, jf. første tilleggsprotokoll artikkel 37. Regelen er gjennomført i norsk rett i straffeloven § 106 bokstav g. Bestemmelsen lyder slik:

«For krigsforbrytelse straffes den som i forbindelse med en væpnet konflikt [...] g) ved å forlede noen til å tro at de har rett til beskyttelse eller plikt til å gi beskyttelse i henhold til folkeretten og med den hensikt å svikte denne tilliten, dreper eller sårer noen som tilhører motpartens borgere eller væpnede styrker»

Det vil likevel ofte være knyttet betydelig bevisproblematikk til handlinger begått i uoversiktlige situasjoner i utlandet. (...)

Terrorbestemmelsene har en noe begrenset anvendelse i væpnet konflikt. I ikke-internasjonale væpnede konflikter gjelder ikke terrorbestemmelsene for handlinger foretatt av personer som handler på vegne av opprørsgrupper som er part i en slik konflikt i henhold til annen tilleggsprotokoll artikkel 1, dersom ikke handlingen samtidig er i strid med humanitærretten, som for eksempel ved drap av beskyttede personer. Dersom handlingen derimot er foretatt på vegne av en opprørsgruppe i en ikke-internasjonale væpnet konflikt som definert i felles artikkel 3 (...), får terrorbestemmelsene likevel anvendelse selv om handlingen ikke er i strid med humanitærretten (...).

Øvrige straffebestemmelser får derimot anvendelse både i situasjoner hvor opprørsgruppen som handlingen utføres på vegne av, er part i en konflikt etter Genèvekonvensjonene felles artikkel 3, og der opprørsgruppen er part i en konflikt etter annen tilleggsprotokoll artikkel 1.

1.3. Rekruttering til deltagelse i militær virksomhet

Det er straffbart å rekruttere noen til «militær virksomhet for en fremmed stat», jf. straffeloven § 128 annet punktum, som står i straffeloven kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Bestemmelsen rammer rekruttering her i riket til fremmed stats væpnede styrker, også vennligsinnede og allierte. Rekruttering til militær virksomhet som retter seg mot nasjonale interesser som Norges selvstendighet, virksomheten til viktige samsfunnsinstitusjoner og landssvik, rammes av andre lovbestemmelser.

Straffeloven § 128 annet punktum viderefører og utvider straffansvaret etter straffeloven 1902 § 133. Sistnevnte bestemmelse hang saklig sammen med fullmaktsloven fra 1937, som hjemlet adgang for Kongen til å utferdige forbud mot at noen her i riket lot seg verve til fremmed krigstjeneste (...). Fullmaktsloven

ble opphevet ved lov 19. juni 2015 nr. 65 om ikraftsetting av straffeloven § 2 nr. 4.

Rekruttering til militær virksomhet mot Norge kan omfattes av medvirkningsansvaret etter ulike bestemmelser i straffeloven kapittel 17, for eksempel §§ 111, 115 og 119. Rekruttering av medlemmer til en privat, militær organisasjon i Norge rammes av straffeloven § 128 første punktum. (...)

Straffeloven § 128 annet punktum gjelder rekruttering til «militær virksomhet». Slik virksomhet kan bestå av så vel regulær kamptjeneste som hjelpefunksjoner, for eksempel militær sanitetstjeneste, jf. Matningsdal og Bratholm, Straffeloven kommentarutgave: Anden del. Forbrydelser (1995) side 174-175 om begrepet «fremmed Krigstjeneste» i straffeloven 1902 § 133. Vilåret om at sanitetstjenesten må være militær, innebærer at sivil humanitær virksomhet faller utenfor. Det er derimot ikke et krav at det foregår kamphandlinger når vervingen skjer, og heller ikke at faktisk deltakelse i kamphandlinger fremtrer som sannsynlig.

Vilåret om at virksomheten må være «for en fremmed stat», innebærer en avgrensning mot styrker, organisasjoner eller grupper som ikke opptrer på en stats vegne, for eksempel ved opprør mot en sittende regjering. Straffeloven § 128 annet punktum rammer også medvirkning, jf. straffeloven § 15. Strafferammen er bot eller fengsel inntil 3 år.

I den grad terrorbestemmelsene kommer til anvendelse i en aktuell konfliktsituasjon, vil rekruttering til tjeneste for en væpnet styrke kunne rammes av straffeloven § 136 a, dersom styrken regnes som en terrororganisasjon. Rekruttering til å begå en terrorhandling kan rammes av straffeloven § 136 bokstav b, eventuelt av terrorforbundsbestemmelsen i straffeloven § 133.

Hvor terrorbestemmelsene ikke er aktuelle oppstiller ikke straffeloven et generelt forbud mot rekruttering til deltakelse i væpnet konflikt for en ikke-statlig væpnet styrke.

En annen sak er at de fleste stridshandlinger som foretas av personer som ikke nyter immunitet mot straffeforfølgelse (stridende uten privilegier), vil være straffbare etter norsk rett. Rekruttering kan derfor etter omstendighetene rammes

som medvirkning til overtredelse av visse straffebud, eventuelt som inngåelse av forbund om å begå visse straffbare handlinger, for eksempel drap, jf. straffeloven § 179. Rekrutteringen kan muligens også rammes som forbund om å begå alvorlige straffbare handlinger dersom styrken anses som en organisert kriminell gruppe, jf. straffeloven § 198, men et slikt tilfelle ligger ikke i kjernen av bestemmelsens anvendelsesområde. Endelig kan rekruttering etter omstendighetene også rammes av oppviglerbestemmelsen i straffeloven § 183, som oppfordring til å begå straffbare handlinger.

1.4. Overvejelser om lovendringer

1.4.1. Høringsnotatet fra 2014

Det norske justitsministerium sendte den 4. juli 2014 et høringsnotat om forslag om kriminalisering av visse handlinger knyttet til væpnet konflikt (fremmedkrigere) i høring hos relevante myndigheter og organisationer mv. Høringsfristen udløb den 3. oktober 2014. Høringssvarene blev løbende offentliggjort på internettet. Om resultatet af denne høring fremgår følgende af statusrapport af 22. september 2015 for opfølgning på handlingsplan mod radikaliserings og voldelig ekstremisme af juni 2014:

”Høringsnotat om kriminalisering av visse handlinger knyttet til væpnet konflikt (fremmedkrigere) ble sendt på høring 4. juli 2014. Høringsfristen gikk ut 3. oktober samme år. Formål med lovforslaget er å forhindre terrorisme mot Norge begått av returnerte fremmedkrigere samt støtte opp under humanitærretten (tidligere også betegnet som krigens folkerett). Forslag i høringsnotatet er: 1) Kriminalisering av ulovlig deltakelse i væpnet konflikt, 2) Rekruttering til ulovlig deltakelse i væpnet konflikt og 3) Angrep på norske og allierte styrker i internasjonale oppdrag.

Generelt om høringen kan det sies at lovforslag nr. 2 og særlig nr. 3 har fått bred støtte. Departementet fikk i alt 18 høringssvar med realitetsmerknader, og det er delte meninger om forslagene, særlig forslag nr. 1. I grove trekk fikk forslagene støtte fra politi og påtalemyndighet som bl.a. vektlegger muligheten for å hindre fremmedkrigervirksomhet. Røde Kors er på prinsipielt grunnlag negative til lovforslagene. Etter deres syn innebærer reglene at bare deltakelse av stridende uten privilegier kriminaliseres, og at lovforslaget derved favoriserer en eller noen grupperinger i en væpnet konflikt. Forsvarsdepartementet frykter at kriminalisering av deltakelse av stridende uten privilegier vil fjerne deres incitament til å følge humanitærretten som norske soldater er underlagt. Norske soldater må også følge menneskerettskonvensjoner som Norge er part i.

Flere høringsinstanser har vært bekymret for at lovforslaget er objektivt utformet og således rammer uansett om innsatsen kan anses som «aktverdig» eller ikke. Riksadvokaten, Etterretningstjenesten, Generaladvokaten og Forsvarets høyskole foreslo at deltakerforbudet skulle gjelde for områder/konflikter/grupper regjeringen hadde bestemt at det skulle gjelde for (etter mønster av fullmaktsloven fra 1937).

Deltakelse i ISIS rammes av gjeldende straffebestemmelser om terrorhandlinger.”

1.4.2. Lovforslaget fra 2015

Den norske regjering fremsatte den 18. desember 2015 et lovforslag om ændring af straffeloven med undertitlen ”militær virksomhet i væpnet konflikt m.m.” (prop. 44 L (2015-2016)). Om lovforslagets hovedindhold fremgår bl.a. følgende af lovforslagets bemærkninger (pkt. 1):

”Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i straffeloven som tar sikte på å motvirke at privatpersoner deltar i stridshandlinger i en væpnet konflikt. Personer som returnerer til Norge voldelig radikaliseret og med stridserfaring fra væpnet konflikt, kan ha økt evne og vilje til å utføre alvorlige voldshandlinger her.

For det første foreslås å kriminalisere angrep begått av norske borgere eller personer bosatt i Norge, mot norske militærstyrker. Også angrep på styrker fra andre land som deltar i en internasjonal operasjon sammen med norske styrker, vil rammes. Inngåelse av forbund knyttet til slike angrep skal også rammes som en straffbar form for forberedelse.

For det andre foreslås å kriminalisere militær deltakelse i væpnet konflikt i utlandet, med mindre den stridende kan anses for å ha privilegier etter humanitæretten, eller deltakelsen skjer på vegne av en statlig styrke. Ulike typer forberedelser til slik deltakelse, herunder utreise til konfliktområder, vil kunne være straffbart som følge av at forsøksansvaret utvides. Forbudet er ment å være rettet mot norske borgere og personer bosatt i Norge.

Endelig foreslås å kriminalisere rekruttering til ulovlig militær deltakelse i væpnet konflikt.”

Angreb på norske og allierede styrker

Mod lovforslaget foreslås bl.a. følgende nye bestemmelser om angreb på norske og allierede styrker:

”§ 120 a Angrep på norske og allierte styrker

Med fengsel inntil 10 år straffes den som rettsstridig bærer våpen eller deltar i militær operasjon mot norske militære styrker. På samme måte straffes den som foretar slik handling mot militære styrker som deltar i en internasjonal operasjon sammen med norske styrker.

§ 120 b *Grovt angrep på norske og allierte styrker*

Grovt angrep på norske og allierte styrker straffes med fengsel inntil 15 år. Ved avgjørelsen av om angrepet er grovt, skal det særlig legges vekt på om det har hatt særlig alvorlige virkninger for norske eller allierte styrker, om det er gjennomført ved en organisert væpnet aksjon og om det har medført tap eller fare for tap av menneskeliv.”

Forslaget til disse bestemmelser er ledsaget af følgende spesielle bemerkninger:

”Til ny § 120 a

Første punktum rammer den som bærer våpen eller deltar i militær operasjon mot norske militære styrker.

Bestemmelsen er primært ment å ramme handlinger begått i utlandet. Anvendelse på norsk territorium er likevel ikke utelukket hvis vilkårene for øvrig skulle være oppfylt, men dette antas å være lite praktisk. Bestemmelsen skal i så fall ikke anvendes i konkurrans med straffeloven §§ 119 og 120 om landssvik.

Bestemmelsen er ikke begrenset til væpnede konflikter. Også der norske styrker for eksempel deltar i stabiliserende oppdrag på vegne av lokale styresmakter, eller bidrar med bistand, opplæring eller sikkerhet til en stat som opplever uro og opptøyer, vil de være vernet av bestemmelsen. Kravet om at gjerningspersonen må bære våpen eller delta i militær operasjon mot norske styrker, vil likevel medføre at bestemmelsen sjelden vil få anvendelse der norske styrker er tilstede under stabile samfunnsforhold. I slike tilfeller vil eventuelle voldshandlinger likevel kunne være straffbare etter andre straffebud.

Med «militære styrker» siktes det i hovedsak til soldater, men alt personell som hører til styrkebidraget vil være omfattet, herunder de som har oppgaver knyttet til logistikk, sanitet, feltsykehus mv.

Det er et vilkår at angrepet eller deltakelsen er «rettsstridig». Det innebærer blant annet at den som for eksempel uten tilknytning til Norge deltar i militær operasjon mot norske styrker i en væpnet konflikt i utlandet, ikke vil rammes av bestemmelsen. Kun den som regnes som norsk etter straffeloven § 5 første ledd, skal rammes av bestemmelsen. Det kan også tenkes andre handlinger som må anses rettmessige selv om de i utgangspunktet rammes av bestemmelsens ordlyd eller medvirkeransvaret, jf. straffeloven § 15. Eksempel på dette kan være helsepersonell som primært hjelper sivilbefolkningen. At noen derimot måtte føle en moralsk forpliktelse til å gripe til våpen mot norske styrker, er ikke relevant i rettsstridighetsvurderingen.

Vilkårene «bærer våpen» eller «deltar i militær operasjon mot» er alternative og viderefører vilkårene i straffeloven 1902 § 86 første ledd nr. 1. Våpen omfatter både skytevåpen, sprengstoff og annet. Det kreves ikke at våpen faktisk er brukt i et angrep. Det alternative vilkåret om «militær operasjon» er noe snevrere enn «militær virksomhet», slik dette er brukt blant annet i lovforslaget til straffeloven § 145, ved at det må dreie seg om en mer konkret operasjon mot eller angrep på de aktuelle styrkene. Dette må sees i lys av at bestemmelsen – i motsetning til forslaget til straffeloven § 145 – kan komme til anvendelse også utenfor væpnet konflikt. Det er likevel ikke et krav at angrepet må skje i regi av en regulær militær

styrke, kun at arten og intensiteten i angrepet har militært omfang, karakter eller formål, for eksempel bruk av skytevåpen og sprengstoff for å ramme de aktuelle styrkenes operative evne. Dette i motsetning til mer alminnelig voldsutøvelse, som må vurderes etter andre straffebud.

Det er dessuten et krav etter dette vilkåret at vedkommende «deltar» i operasjonene. Hva som omfattes må bero på en konkret vurdering. I utgangspunktet er siktemålet å ramme den som direkte deltar i stridighetene, for eksempel ved bruk av våpen eller sabotasje. Den som bidrar med støttefunksjoner som å sørge for mat og klær eller utføre ulike transportoppdrag, kan eventuelt rammes av medvirkningsansvaret, jf. straffeloven § 15. Det samme kan gjelde den som bidrar med økonomisk støtte, opplysninger, etterretning, spionasje eller andre handlinger for å lette eller tilskynde militære operasjoner mot norske styrker. Også det å yte bistand til eller slutte seg til grupper som skal angripe norske styrker, kan rammes som medvirkning. Medvirkningsansvaret står på egne ben. Det er i utgangspunktet ikke et krav at hovedgjerningen innebærer en overtredelse av det aktuelle straffebudet. For en norsk borger vil det således kunne være straffbart å medvirke til en militær operasjon som forstås av utlendinger, selv om ingen av utlendingene rammes av forslaget til straffeloven § 120 a.

Bestemmelsen forutsettes, på samme måte som landssvikbestemmelsen i straffeloven § 119, å komme til anvendelse uansett om gjerningspersonen har status som stridende med privilegier eller ikke. I sistnevnte tilfelle vil angrepet også kunne utløse et straffansvar etter alminnelige straffebestemmelser. (...)

Annet punktum foreskriver det samme vernet for styrker som deltar i internasjonale operasjoner sammen med norske soldater. Når norske styrker deltar i en internasjonal operasjon, kan angrep på andre deltakende styrker være tilnærmet like illojalt som angrep på egne styrker. Det er likevel en forutsetning for straffansvar ved angrep på andre staters styrker, at gjerningspersonen kjenner til de norske soldatenes deltakelse i operasjonen eller innsatsen. På den annen side er det ikke et krav at det var norsk tilstedeværelse blant dem som ble utsatt for angrep.

Vilkåret «deltar i en internasjonal operasjon sammen med norske styrker» avviker fra det som følger av straffeloven § 119 annet ledd, ettersom internasjonale militære operasjoner kan være aktuelt i mange tilfeller hvor de deltakende statene formelt sett ikke vil kunne sies å utgjøre en allianse eller et kampanfelleskap. Hva Norge må bidra med i operasjonen for at andre lands styrker skal være vernet, beror på en konkret vurdering. Deltakelsen må i hvert fall gå utover politisk støtte. Normalt må det kreves at Norge bidrar med personell, og det vil være for fjernt hvis norske styrker kun bidrar med analyser eller etterretning fra Norge. Derimot vil allerede én eller noen få soldater på en base eller personell på et feltsykehus kunne være tilstrekkelig, dersom de er tilstede i det landet eller området operasjonen foregår.

Det vises til nærmere redegjørelse i punkt 4.4.

Til ny § 120 b

Første punktum slår fast at grove angrep på norske og allierte styrker som nevnt i straffeloven § 120 a, skal straffes med fengsel inntil 15 år.

Annet punktum presiserer hvilke forhold som kan bidra til å gjøre handlingen grov.

For øvrig vises det til særmerknadene til straffeloven § 120 a.”

Af de almindelige bemærkninger, som der henvises til i de citerede specielle bemærkninger, fremgår bl.a. følgende:

”4.4. Departementets vurdering

I tråd med utviklingen med økt norsk militær deltakelse i utlandet fastholder departementet sitt syn om at det er behov for en regel tuftet på lojalitetsplikt til sitt eget land og egne soldater, også der soldatene tjenestegjør i utlandet. Bred støtte fra høringsinstansene underbygger dette. Selv om en rekke straffebud vil kunne være aktuelle i en slik situasjon, vil de ikke fullt ut dekke det straffverdige i å kjempe mot egen stats militære styrker.

En slik regel foreslås i straffeloven kapittel 17, jf. forslaget til §§ 120 a og 120 b. Som i høringsnotatet foreslår departementet ikke å utvide landssvikbegrepet. De nye reglene bygger likevel på tilsvarende hensyn som landssvikbestemmelsene (...).

Sett i lys av forslaget om en ganske vidtfavnende straffebestemmelse som rammer deltakelse i væpnet konflikt, jf. forslaget til straffeloven § 145, mener departementet at det vil være tilstrekkelig med et forholdsvis spisset vern for «militære styrker». Angrep på andre yrkesgrupper enn soldater, typisk personer som utfører ulike typer av støttefunksjoner eller deltar i ikke-militære oppdrag, slik som politi og helsearbeidere, vil dermed i utgangspunktet ikke være beskyttet av bestemmelsen. Også slike grupper kan likevel etter omstendighetene utgjøre en del av norske «militære styrker». For øvrig vil angrep kunne rammes av alminnelige straffebestemmelser, herunder den foreslåtte straffebestemmelsen rettet mot deltakelse i væpnet konflikt. I særlige tilfeller vil straffebestemmelser som rammer krigsforbrytelser, kunne komme til anvendelse, jf. straffeloven kapittel 16.

Reglenes formål tilsier at de først og fremst skal beskytte norske styrker. Departementet fastholder likevel at også utenlandske styrker i noen tilfeller bør være beskyttet. Slik internasjonale militære operasjoner ofte organiseres i dag, foreslås også vernet styrker fra en stat som deltar i en slik operasjon sammen med norske styrker. Departementet har forståelse for synspunktet om at et krav til kunnskap om Norges deltakelse, kan utnyttes som en bortforklaring for gjerningspersonen for å slippe straffansvar. Det er imidlertid ikke angrep på militære styrker generelt som skal kriminaliseres. Det klanderverdige som straffebestemmelsen tar sikte på å ramme, er nettopp forsettet om å skade soldater fra eget land eller fra dets allierte eller samarbeidsparter. Det fordrer at gjerningspersonen kjenner til norske soldaters deltakelse i den aktuelle operasjonen.

Det forutsettes at forslaget til straffeloven § 120 a vil ramme angrep fra norske borgere og personer som er hjemmehørende i Norge, også i tilfeller hvor de skulle være stridende med privilegier. Departementet legger til grunn at den folkerettslige regelen om straffrihet for lovlige stridshandlinger begått av stridende med privilegier, ikke er til hinder for å rette straff mot egne borgere og personer bosatt her, som tar til våpen mot styrker fra eget land. Også landssvikbestemmelsen rammer stridende med privilegier i lignende situasjoner.

Ved dette lovforslaget gis for så vidt norske og allierte soldater et vern utover det som følger av humanitærretten. Formålet er imidlertid ikke å gi denne gruppen

soldater et generelt sterkere vern enn andre soldater, men å ramme den illojaliteten som angrep fra egne landsmenn utgjør. Forslaget innebærer ikke et generelt unntak fra humanitærrettslige prinsipper om at det bør stilles like krav til begge sider i en konflikt, men krever av nordmenn at de ikke kjemper mot eget lands styrker. Et slikt krav følger allerede av landssvikbestemmelsen for så vidt gjelder krig, okkupasjon mv. Departementet har vanskelig for å se hvorfor norske styrker i utenlandsoperasjoner ikke bør være vernet av et tilsvarende strengt straffansvar, slik de vil være etter forslaget.

Forslaget til straffeloven § 120 a rammer den som «bærer våpen eller deltar i militær operasjon mot» militære styrker. Dette viderefører vilkårene i landssvikbestemmelsen i straffeloven 1902 § 86 første ledd nr. 1.

Det følger av straffelovens hovedregel at medvirkning er straffbart, jf. § 15, og det foreslås ingen unntak for dette i lovforslaget. Det betyr blant annet at kravene til gjerningspersonens tilknytning til Norge, og til kunnskap om at vedkommende medvirker til et angrep på norske eller allierte styrker, også gjelder for den som medvirker. Medvirkning kan være både fysisk og psykisk. Ulike former for finansiell bistand kan også rammes.

Forslaget inneholder en uttrykkelig rettsstridsreservasjon. Den er ment å gi uttrykk for at straffebudet ikke skal omfatte alt som kan synes å rammes av ordlyden. For eksempel skal ikke utlendinger rammes av bestemmelsen, ettersom den innebærer et særskilt strafferettslig vern begrunnet i den lojalitet norske personer bør ha til norske militære styrker. Væpnede angrep begått av utledninger vil likevel kunne rammes av andre straffebud. Rettsstridsreservasjonen kan også begrense medvirkningsansvaret, jf. straffeloven § 15. Dette gjelder for eksempel personer som har et legitimt formål med handlinger som ellers kunne vært omfattet av et medvirkeransvar, for eksempel helsearbeidere som primært bistår sivilbefolkningen i et konfliktområde.

Forslaget i høringsnotatet om å kriminalisere forbund om angrep på blant annet norske styrker, opprettholdes også, jf. forslaget til tilføyelse av straffeloven ny § 120 a i straffeloven § 127. Det vises til at også forbund om landssvik er straffbart etter denne bestemmelsen. Departementet ser forbund som en særskilt kvalifisert forberedelseshandling, som er klart straffverdig. Kriminalisering av forbund om angrep på norske styrker kan dessuten gjøre det mulig å gripe inn på et tidlig stadium, kanskje allerede før personene forlater Norge, eller i det minste før de kommer frem til et sted der norske og allierte soldater er med i en internasjonal operasjon.

Som fremhevet av *riksadvokaten* taler både strafferettslige hensyn, integrings- og identitetsmessige hensyn, samt befolkningens alminnelige rettsfølelse, for at det reageres strengt i situasjoner som rammes av forslaget. Departementet fastholder på denne bakgrunn de strafferammer som ble foreslått i høringsnotatet. Det vil si at strafferammen i ny § 120 a foreslås satt til fengsel inntil 10 år, og at det foreslås en høyere strafferamme på fengsel inntil 15 år for grov overtredelse i ny § 120 b. Strafferammen for forbund om ulike lovbrudd etter straffeloven § 127, er fengsel inntil 6 år.”

Deltagelse i militær virksomhet i væbnet konflikt i utlandet

Endvidere foreslås følgende nye bestemmelse om deltagelse i militær virksomhet i væbnet konflikt i utlandet:

”§ 145 Deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt i utlandet

Den som på rettsstridig måte deltar i militær virksomhet i en væpnet konflikt i utlandet, straffes med fengsel inntil 6 år, med mindre vedkommende deltar på vegne av en statlig styrke.

Den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som nevnt i første ledd, og påbegynner sin reise til området eller foretar andre handlinger som legger til rette for og peker mot gjennomføringen, straffes for forsøk. Forsøket straffes mildere enn fullbyrdet overtredelse. § 16 annet ledd gjelder tilsvarende.”

Forslaget til denne bestemmelse er ledsaget af følgende spesielle bemerkninger:

”Til ny § 145

Første ledd kriminaliserer militær deltagelse i væpnet konflikt i utlandet, med noen begrensninger. Væpnet konflikt må avgrenses nedad mot interne uroligheter, opptøyer mv., jf. annen tilleggsprotokoll artikkel 1 nr. 2. (...)

Vilkåret «militær virksomhet» skal forstås på samme måte som i straffeloven § 128 annet punktum og forslaget til straffeloven § 146 (...). For eksempel sivil sanitetstjeneste faller dermed utenfor. Det er ikke nødvendig å bevise at gjerningspersonen konkret har tatt aktivt del i stridigheter, eller for øvrig handlet slik at han var et lovlig mål etter humanitærretten. Innholdet i vilkåret er nærmere utdypet i punkt 6.4.5.

Rettsstridsreservasjonen indikerer at ikke alle forhold som oppfyller vilkårene, rammes. Et slikt eksempel kan være der en person hindres mot sin vilje fra å forlate en væpnet styrke. Det kan også forstås som en henvisning til straffrihetsregler, slik som nødrett og nødverge.

Rettsstridsreservasjonen innebærer for så vidt også en henvisning til forbeholdet i straffeloven § 2 om folkerettslige begrensninger. Dette omfatter blant annet unntak som følger av humanitærretten. Det innebærer at deltagelse av stridende med privilegier skal være straffritt. Som stridende med privilegier anerkjennes foruten medlemmer av en stats hær, medlemmer av visse organiserte motstandsbevegelser og deltakere i spontan motstand mot invasjon (...).

Unntaket for deltagelse på vegne av en statlig styrke er således myntet på deltakere som ikke anses å ha privilegier etter humanitærretten. Det vil i første rekke si statlige styrker i ikke-internasjonale væpnede konflikter. Men unntaket dekker også andre deltakere som i en internasjonal eller ikke-internasjonal væpnet konflikt deltar på vegne av en statlig styrke, for eksempel i egenskap av å være ansatt i private sikkerhetsselskaper som driver vakthold av militære mål, på kontrakt med eller på oppdrag fra de aktuelle styrkene.

Anvendelsesområdet til første ledd er etter ordlyden begrenset til utlandet. Dette må i utgangspunktet forstås som en henvisning til områder som ikke faller inn under straffeloven § 4. Bestemmelsen gjelder i utgangspunktet for handlinger be-

gått av norske statsborgere og personer bosatt her (...). Om mulige unntak se punkt 6.4.6 over.

Påtale skal bare reises om «allmenne hensyn» taler for det, jf. straffeloven § 5 siste ledd. Hva som skal anses som allmenne hensyn må bero på en konkret vurdering, jf. redegjørelsen i punkt 6.4.3. Påtalemyndigheten skal foreta en objektiv vurdering av saken. Rene politiske vurderinger av om lovbrøyteren kjempet for en aktverdig sak, er ikke relevant for påtalemyndighetens vurdering av påtale spørsmålet. Vurderingen er ikke gjenstand for overprøving av domstolene.

Annet ledd første punktum inneholder et utvidet forsøksansvar som rammer den som planlegger eller forbereder lovstridig deltakelse i væpnet konflikt, eksemplifisert ved «reise», og som har foretatt handlinger som tydeliggjør at slik planlegging eller forberedelse skjer.

Gjerningspersonen må ha utvist forsett – han må ha bestemt seg for å delta i en væpnet konflikt. At han har bestemt seg for å dra til et konfliktområde er i utgangspunktet ikke tilstrekkelig. Forsettet må knytte seg til gjerningsbeskrivelsen i første ledd. Er forsettet å slutte seg til en stats styrker, eller styrker som opptrer på vegne av en stat, dreier det seg ikke om forberedelser til en straffbar handling. Dreier planene seg om å delta i sivil sanitetsvirksomhet, vil vilkåret om «militær deltakelse» ikke være oppfylt. På den annen side kreves det ikke at det er tatt en beslutning om alle detaljer ved den lovstridige deltakelsen, for eksempel om gjerningspersonen skal være sjåfør ved fronten eller utføre stridshandlinger.

Sammenlignet med vilkårene for å straffe noen for forsøk etter den alminnelige regelen i straffeloven § 16, kreves det etter forslaget mindre grad av nærhet mellom de foretatte handlingene og det forestående lovbruddet. Siden det er et vilkår for straffbar deltakelse at den skjer i utlandet, vil straffbart forsøk i form av forberedelser kunne være et praktisk lovbrudd før utreise fra Norge. I så fall skal påtale skje etter hovedregelen i straffeprosessloven § 62 a.

Det mest sentrale momentet for vurderingen av hvor grensen for straffbar forberedelse går, vil være hva som er foretatt sett i sammenheng med hva den handlende har forsett om å gjennomføre. Det kreves at foretatte handlinger «legger til rette for» og «peker mot» gjennomføringen. Med dette krever forslaget at gjerningspersonen må ha foretatt reelle og alvorlige forberedelser med sikte på å delta militært i væpnet konflikt i utlandet.

Dokumentasjon på hva vedkommende planlegger vil være egnet til å bedømme om den samlede handlemåten peker mot et lovbrudd. Slik dokumentasjon kan foreligge ved nedskrevne notater som gir uttrykk for gjennomføringsplanen, flybilletter, reiserute og kart, informasjon om kost og losji under oppholdet, samt ulike stridsteknikker. Andre bevis kan være uttalelser vedkommende har kommet med til andre impliserte, samarbeid med andre impliserte, herunder med noen som driver rekrutteringsvirksomhet eller som representerer en væpnet gruppe i konfliktområdet, avtaler som er gjort med et «mottaksapparat» knyttet til reisemålet, eller andre tiltak for å tilrettelegge eller organisere deltakelsen.

At handlemåten må legge til rette for ulovlig militær deltakelse i væpnet konflikt, betyr at den til en viss grad må være hensiktsmessig og av en viss betydning for lovbruddet som skal begås. Reiseplaner til Tyrkia er i utgangspunktet ikke tilstrekkelig alene, selv om dette i og for seg er et vanlig utgangspunkt for videre reise inn i for eksempel Syria eller Irak. Dersom vedkommende har påbegynt rei-

sen med fullbyrdelsesforsett, vil derimot straffansvar etter omstendighetene kunne inntre.

Dersom vilkårene for straff etter § 145 annet ledd er oppfylt, skal forholdet straffes som forsøk etter straffeloven § 16. Det innebærer at straffen skal være mildere enn for en fullbyrdet overtredelse av første ledd, dvs. fengsel i 6 år, jf. § 145 *annet ledd annet punktum*. Utmålingen må imidlertid bero på en konkret vurdering hvor relevante faktorer vil være hvor langt planleggingen har kommet, hvor fast forsettet om å delta i væpnet konflikt er og hva slags militær deltakelse forsettet omfatter.

Annet ledd tredje punktum foreskriver at adgangen til straffri tilbaketreden fra forsøk etter straffeloven § 16 annet ledd, skal gjelde tilsvarende for forberedelsesansvaret etter første punktum.

Medvirkning til forberedelse er straffbart, jf. straffeloven § 15.

Det vises til nærmere redegjørelse i punkt 6.4.”

Af de almindelige bemærkninger, som der henvises til i de citerede specielle bemærkninger, fremgår bl.a. følgende:

”6.4. Departementets vurdering

6.4.1 Forslag og bakgrunn

Departementet foreslår å kriminalisere militær deltakelse i væpnede konflikter i utlandet, av personer som verken har status som stridende med privilegier etter humanitærretten, eller kjemper på vegne av en stat, jf. forslaget til straffeloven ny § 145. Forbudet foreslås gitt anvendelse på militær deltakelse i både internasjonale og ikke-internasjonale konflikter. Forbudet er ment rettet mot norske borgere og personer bosatt i Norge.

Det sentrale formålet er å hindre at personer drar ut som fremmedkrigere og kommer tilbake voldelig radikaliserede og som en mulig trussel mot sikkerheten i Norge. Men det er også et mål å hindre at norske statsborgere eller personer bosatt her skal delta i væpnet konflikt i utlandet som stridende uten privilegier, eller uten å slutte seg til en stats hær.

Det er riktig at straffeloven § 136 a, om kvalifisert deltakelse i terrororganisasjoner, vil kunne ramme deltakelse i væpnet konflikt for mange svært brutale og radikaliserende miljøer. Samtidig synes brutaliteten også å være utbredt i andre organisasjoner som nok vil falle utenfor bestemmelsen.

Terrorbestemmelsene kommer i stor grad til anvendelse i en væpnet konflikt (...). Det kan likevel være vanskelig å skulle føre bevis som oppfyller vilkårene etter disse bestemmelsene, og det gjelder særlig i en konfliktsituasjon. Forslaget om å kriminalisere deltakelse i væpnet konflikt utelukker uansett ikke at reglene om terrorlovbrudd kan komme til anvendelse (...).

Forslaget fra Røde Kors om å kriminalisere kvalifisert medlemsskap i grupper som begår folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser, vil ramme både stridende uten privilegier og stridende med privilegier. Det kan dermed gi også stridende uten privilegier et incitament til å følge humanitærretten. Samtidig fremstår det som ytterst krevende å strafforfølge noen for overtredelse av en slik bestemmelse. Langt på vei vil man støte på de samme begrensninger som ved strafforfølgningen av overtredelser av alminnelige straffebud, herunder

straffeloven § 136 a om aktiv deltakelse i terrororganisasjoner. Idet siktemålet med forslaget her er en effektiv bestemmelse om deltakelse i militær virksomhet i en væpnet konflikt, ser departementet derfor ikke forslaget om å kriminalisere kvalifisert medlemskap i grupper som begår folkemord mv. som et like praktisk alternativ. Men eventuelle holdepunkter for at deltakelsen har skjedd i grupper som begår krigsforbrytelser mv., eller fravær av slike holdepunkter, vil være relevant i vurderingen av om allmenne hensyn tilsier påtale, jf. straffeloven § 5 og punkt 6.4.3 nedenfor.

Allerede i dag vil de fleste stridshandlinger begått i en væpnet konflikt i utlandet, av personer som ikke har status som stridende med privilegier etter humanitærretten, kunne strafforfølges i Norge etter alminnelige straffebud. Det er likevel utfordrende å føre bevis for konkrete enkelthandlinger som foretas i en uoversiktlig konfliktsituasjon i utlandet. En regel som foreslås vil kunne bidra til å effektivisere strafforfølgningen av nordmenn som foretar allerede ulovlige stridshandlinger i utlandet. Forbudet vil dessuten gi klart uttrykk for at samfunnet ikke aksepterer at nordmenn reiser til utlandet for å delta i grove voldshandlinger i en væpnet konflikt. Det kan ikke utelukkes at et nytt forbud vil kunne oppfattes negativt av enkelte grupper i samfunnet. Etter departementets syn er det likevel ikke et alternativ å la den strafferettslige reguleringen i praksis åpne for at personer kan reise til konfliktområder, begå eller bidra til alvorlige voldslovbrudd der, og siden returnere til Norge som en sikkerhetsrisiko, samtidig som de kun i liten grad risikerer straff. Forslaget til straffeloven ny § 145 tar derfor både sikte på å motvirke at noen reiser ut med slikt formål, og på å effektivisere strafforfølgningen av de som måtte returnere fra deltakelse i væpnet konflikt.

6.4.2 Objektiv utforming

Departementet har vurdert som et alternativ til et generelt forbud mot deltakelse i væpnet konflikt, et forbud begrenset til grupper, konflikter eller områder som regjeringen peker ut (...). Dette ville åpnet for begrenset anvendelse av forbudet i tråd med det praktiske behovet til enhver tid. På den annen side kunne en slik regel bidratt til internasjonalt press mot regjeringen om bruk eller ikke-bruk av forbudet. Hvordan et slikt forbud forvaltes av regjeringen ville også kunne ha utilsiktede eller uønskede signalvirkninger nasjonalt og internasjonalt. En begrensning av forbudet til visse grupper, kunne nok i mange tilfeller unntatt den som kjemper for en «aktverdig sak» fra straffansvar. På den annen side kan det være delte meninger om hvilke grupper som kjemper for en «aktverdig sak». Selv om det skulle være enighet om at en gruppering kjemper en aktverdig kamp, kan gruppens karakter endres over tid. Dessuten vil de enkelte stridshandlingene uansett kunne være straffbare etter andre straffebud, uansett hvilket formål de er foretatt med sikte på. En begrensning til enkelte områder eller konflikter ville heller ikke hindret forbudet i å ramme noen som kjemper for en «aktverdig sak». På den samme slagmarken kan det være grupperinger som har mer «aktverdige formål» enn andre.

Departementet har kommet til at et forbud mot deltakelse i væpnet konflikt, må utformes etter mest mulig objektive kriterier. Forbudet kan dermed i noen tilfeller komme til å ramme stridsdeltakelse som noen vil betrakte som «aktverdig». Etter departementets syn er det likevel ikke et alternativ å forsøke å utforme forbudet slik at «aktverdig» stridsdeltakelse unntas. Det kan ikke være avgjørende for dom-

stolenes vurdering av om et tilfelle av deltakelse i væpnet konflikt er straffbart, om deltakelsen har skjedd på vegne av en sak mange kan sympatisere med. Dessuten vil konkrete stridshandlinger som måtte bli foretatt i slik stridsdeltakelse som rammes av forbudet, i all hovedsak allerede være straffbare etter gjeldende rett, uavhengig av om striden var for en god sak. Også handlingene foretatt av personer i ulike støttefunksjoner, vil kunne være straffbare som medvirkning til slike stridshandlinger. Slik forbudet foreslås utformet, innebærer det dermed i liten grad en utvidelse av hva slags stridsdeltakelse som er straffbar. Det nye er at forbudet knytter straffansvar til selve deltakelsen i militær virksomhet i en væpnet konflikt, og ikke til konkrete stridshandlinger eller medvirkningshandlinger.

Det kan likevel være kontroversielt å strafforfølge en person som har deltatt i en væpnet konflikt, dersom deltakelsen kan betraktes som «aktverdig» eller for en sak mange sympatiserer med. For mange vil det for eksempel være urimelig å straffe noen som drar ut for å beskytte en befolkningsgruppe eller en landsby som ikke klarer å beskytte seg selv mot en fiende – det være seg et brutalt regime, en brutal opprørsbevegelse eller en terrorgruppering som kjemper for å overta makten. Et slikt dilemma vil imidlertid kunne oppstå både for strafforfølgning av konkrete stridshandlinger som vil være straffbare allerede etter gjeldende rett, og selve deltakelsen som vil være straffbar etter forslaget her.

I en slik situasjon kan det likevel ikke utelukkes at stridshandlinger kan være straffrie som nødvergehandlinger, jf. straffeloven § 18 første ledd (...)

Om denne straffrihetsgrunnen kommer til anvendelse på stridshandlinger i en væpnet konflikt vil måtte bero på de konkrete omstendigheter, men det vil nok forutsette en nokså ekstraordinær situasjon. Det vil antakelig kunne ha betydning om vedkommende har sluttet seg til en gruppe som generelt overholder humanitærrettens regler om opptreden i væpnet konflikt, om kampen er motivert av forsvar eller om den har mer offensive formål, og om rettsgodet som forsvares er sivilbefolkning eller mer politiske mål. Om vilkårene ikke er oppfylt kan dette likevel være forhold som kan trekke i formildende retning ved straffutmålingen, jf. straffeloven § 78, og som kan føre til at straffen kan settes til en mildere straffart, jf. straffeloven § 80.

Hvis de enkelte stridshandlingene må anses straffrie som nødvergehandlinger, kan det tenkes at deltakelsen i væpnet konflikt ikke kan anses «rettsstridig», og dermed ikke være straffbar etter forslaget til straffeloven § 145 (se nedenfor om rettsstridsreservasjonen). I et tilfelle hvor stridshandlinger anses foretatt i nødverge, vil selve deltakelsen som rammes av forslaget her, også kunne være straffri som nødrett, jf. straffeloven § 17 (...)

En vurdering av disse vilkårene vil antakelig måtte følge de samme hovedlinjer som er skissert ovenfor for nødverge.

6.4.3 Påtalen

Forslaget til straffeloven § 145 gjelder kun væpnede konflikter i utlandet. Det vil dermed være en høyere terskel for påtale av overtredelser av forbudet, enn det som ville fulgt av hovedregelen i straffeprosessloven § 62 a første ledd. Påtale av handlinger som er begått i utlandet, skal bare skje når «allmenne hensyn» taler for det, jf. straffeloven § 5 siste ledd. Dette innebærer at hvorvidt deltakelse i væpnet konflikt i utlandet skal forfølges strafferettslig, må vurderes særskilt. Med «allmenne hensyn» menes det offentliges interesse i å forfølge forholdet. I ut-

gangspunktet skal det utvises en viss tilbakeholdenhet med å påtale lovbrudd begått i utlandet, men for øvrig skal påtalemyndigheten foreta en bred skjønnsmessig, objektiv vurdering av saken.

Et sentralt moment for om allmenne hensyn tilsier påtale, er handlingens grovhet. Det vil for eksempel være større grunn til å forfølge deltakelse direkte i stridigheter for grupper som er kjent for å være særlig brutale, for eksempel ved gjen-tatte angrep på sivile eller henrettelser av fanger, fremfor deltakelse i styrker som i stor grad overholder humanitærrettens regler. Selv om det ikke er et vilkår for straff at konkrete handlinger kan bevises, vil det kunne ha betydning for påtalevurderingen dersom vedkommende kun har utført støttefunksjoner som å lage mat og holde vakt. Et annet viktig moment er i hvilken grad norske interesser er berørt, for eksempel om vedkommende kan være en trussel mot rikets sikkerhet, eller utgjøre en terrortrussel. Det vil også være relevant å se hen til gjerningsperso-nens tilknytning til Norge. Selv om vedkommende måtte regnes som norsk statsborger eller som person med bosted i Norge, jf. straffeloven § 5 første ledd, kan den reelle tilknytningen til Norge være svak. Det vil også være et viktig moment om strafferettslig forfølgelse i det enkelte tilfellet kan antas å ville ha en allmennpreventiv effekt, det vil si om forfølgelsen kan antas å motvirke at flere drar ut for å delta i væpnet konflikt. Det må legges betydelig vekt på om deltakelsen har skjedd på vegne av særlig voldelig radikaliserede grupper, og om vedkommende selv er voldelig radikaliseret og dermed kan utgjøre en fare. Det skal også legges vekt på om lovbruddet har pågått lenge, og eventuelt om vedkommende har reist flere ganger. Om stridshandlingene er opphørt og opprørere innrømmet amnesti etter annen tilleggsprotokoll artikkel 6 nr. 5, vil også dette være en faktor som inngår i vurderingen av om påtale skal tas ut.

I tillegg vil påtalemyndigheten, på vanlig måte, måtte være av den formening at deltakelsen kan bevises utover enhver rimelig tvil, og at ikke ulike straffrihetsgrunner eller rettstridsreservasjonen får anvendelse. Påtalemyndigheten skal uansett foreta en objektiv vurdering av saken. Rene politiske vurderinger av om lov-bryteren kjempet for en aktverdig sak, er ikke relevant for påtalemyndighetens vurdering av påtalespørsmålet. Vurderingen av om «allmenne hensyn» foreligger, overprøves ikke av domstolene. For øvrig må påtalemyndigheten allerede i dag foreta lignende vurderinger hvis det er spørsmål om å ta ut tiltale for konkrete stridshandlinger foretatt i utlandet, etter de alminnelige straffebudene i gjeldende rett.

6.4.4 Virkeområdet

Departementet foreslår at forbudet skal gjelde deltakelse i både internasjonale og ikke-internasjonale væpnede konflikter. En straffebestemmelse som ikke beror på forståelsen av humanitærrettens skille mellom internasjonal og ikke-internasjonal væpnet konflikt, er det som best vil ivareta de hensyn forslaget bygger på. Grensen vil imidlertid fortsatt ha relevans når det skal tas stilling til om medlemmer av en opprørsbevegelse som tilfredsstillende visse krav til organisering mv. skal anses som stridende med privilegier (...).

I *internasjonale væpnede konflikter* vil straffeloven § 2 om folkerettslige begrensinger, herunder straffritaket som følger av humanitærretten, innebære at deltakelse som stridende med privilegier, vil gå klar av forbudet. Dette følger i og for seg også av rettsstridsreservasjonen som er inntatt i bestemmelsen.

Mot en bestemmelse som kriminaliserer deltakelse av stridende uten privilegier, har det fra høringsinstansene vært anført at dette innebærer å ta stilling i konflikten. Det har også vært anført at innføringen av straffebestemmelser som grovt sett kun rammer ikke-statlige styrker, vil fjerne et incitament hos slike styrker til å følge humanitærretten. Det anføres dermed at lovforslaget med andre ord vil forsterke den allerede eksisterende asymmetrien i konfliktsituasjoner der noen av partene er stridende uten privilegier.

I internasjonale væpnede konflikter er det etter departementets syn vanskelig å oppfatte en bestemmelse som følger grensen for stridende med privilegier, som innblanding i indre anliggende eller som å holde med en part i konflikten. Allerede i dag kan stridende uten privilegier straffes for handlinger de begår i den væpnede konflikten etter alminnelige straffebud, mens tilsvarende handlinger begått av stridende med privilegier kan være straffrie som stridshandlinger, jf. straffeloven § 2. Lovforslaget er dessuten ment å være rettet mot norske borgere og personer bosatt i Norge. Det innebærer ikke en generell kriminalisering av deltakelse i væpnet konflikt på vegne av ikke-statlige styrker.

Avgrensningen av forbudet mot stridende med privilegier, vil i all hovedsak omfatte statlige styrker i en internasjonal væpnet konflikt. Også medlemmer av visse væpnede styrker som ikke opptrer på vegne av en stat, som en frigjøringsbevegelse og visse organiserte motstandsbevegelser (første tilleggsprotokoll artikkel 1 nr. 4) og deltakere i spontan motstand mot invasjon, kan ha krav på straffrihet etter humanitærretten (...). Også deltakelse i slike styrker vil dermed falle utenfor forbudet.

At slik stridsdeltakelse vil gå klar av forbudet, følger som nevnt allerede av kravet på strafferettslig immunitet etter humanitærretten, jf. straffeloven § 2. Samtidig er det heller ikke tungtveiende grunner for å kriminalisere slik deltakelse. Stridende parter er forpliktet til å påse at handlingene er i samsvar med humanitærrettens regler (...) og eventuelt også de grunnleggende menneskerettighetene (...). Som medlem av en militær organisasjon er stridende med privilegier normalt underlagt et disiplinærsystem som er tuftet på grunnleggende prinsipper som distinksjon, militær nødvendighet, humanitet og proporsjonalitet. Handlinger som overskrider grensen for lovlige stridshandlinger, kan forfølges overfor stridende med privilegier på linje med stridende uten privilegier.

I ikke-internasjonale væpnede konflikter kommer humanitærretten til anvendelse i mer begrenset utstrekning – blant annet vil ikke enkelte grupper stridende ha krav på immunitet for stridshandlinger som i og for seg er i tråd med humanitærretten. Alle som deltar kan således i utgangspunktet holdes strafferettslig ansvarlig for stridshandlinger etter alminnelige straffebud. På den annen side strafforfølger ikke stater sine egne soldater for ellers lovlige stridshandlinger i en slik situasjon. For øvrig vil medlemmer av statlige styrker også i en ikke-internasjonal væpnet konflikt være underlagt ansvarlig kommando og et disiplinærsystem som er tuftet på distinksjon, militær nødvendighet, humanitet og proporsjonalitet. I praksis vil det derfor være asymmetri også i slike ikke-internasjonale konflikter.

Etter departementets syn bør en naturlig konsekvens være at anvendelsesområdet for forbudet mot deltakelse i ikke-internasjonale konflikter, avgrenses mot deltakelse på vegne av statlige styrker. I utgangspunktet er det legitimt for en stat å bruke makt i en ikke-internasjonal væpnet konflikt på eget territorium. Et helt generelt forbud mot deltakelse i en ikke-internasjonal væpnet konflikt kunne dessu-

ten rammet norske styrker som bistår et annet lands regjering i å håndtere intern uro og konflikt. Hensynet til å forhindre voldelig radikaliserings antas dessuten ikke i samme grad å være til stede ved deltakelse i en stats hær.

Et forbud som kun rammer deltakelse på vegne av ikke-statlige aktører, vil likevel kunne ha som konsekvens at det ikke rammer stridsdeltakelse på vegne av en stat få vil sympatisere med, for eksempel et undertrykkende regime. Vilkårene for straff kan imidlertid vanskelig utformes på en måte som vil ramme slike tilfeller. Også på dette punkt er det etter departementets syn nødvendig å utforme objektive vilkår. Dessuten vil stridshandlinger som går utover humanitærrettens regler for opptreden i strid, kunne strafforfølges som blant annet krigsforbrytelser, selv om gjerningspersonen deltok på vegne av statlige styrker. Ettersom deltakelse i en statlig styrke i en ikke-internasjonalt konflikt, ikke vil omfattes av straffrihetsgrunnen for stridende med privilegier, må et unntak for slik deltakelse fremgå uttrykkelig av bestemmelsen. Ved at deltakelse «på vegne av» statlige styrker unntas etter forslaget, er det ikke nødvendig å formelt sett være del av de aktuelle statlige styrkene – også støttefunksjoner vil unntas.

I høringsnotatet ble det foreslått at også deltakelse i visse ikke-statlige styrker skulle unntas. Det ble blant annet vist til at enkelte styrker kan ha en organisering og struktur som innebærer både evne og vilje til å etterleve reglene for opptreden i væpnet konflikt. Departementet følger ikke opp dette i forslaget til straffeloven § 145. En slik avgrensning ville gjøre både de rettslige og bevismessige vurderingene kompliserte, og forbudet vanskelig å håndheve. Grensen for hvilken deltakelse som vil kunne medføre straffansvar, ville også blitt mer uklar. Departementet legger uansett til grunn at allmenne hensyn sjelden vil tilsi at eventuelle lite straffverdige overtredelser, påtales, jf. straffeloven § 5 siste ledd.

I utgangspunktet går lovforslaget lenger enn humanitærretten, som ikke rommer et forbud mot deltakelse for stridende uten privilegier. Enkelte høringsinstanser har stilt spørsmål ved det straffverdige i selve deltakelsen og behovet for nykriminalisering. Graden av nykriminalisering er imidlertid begrenset, ettersom norsk rett allerede rammer de fleste stridshandlinger begått av stridende uten privilegier. Lovforslaget åpner derfor vel så mye for mer effektiv håndheving av gjeldende rett, som nykriminalisering av hittil lovlige forhold.

6.4.5 Vilkårene

En bekymring enkelte høringsinstanser har gitt uttrykk for, er at vilkårene i forbudet blir så generelt utformet at det ikke kan ses bort fra at det vil ramme forhold som ikke er kriminalisert i dag, og som man heller ikke ønsker å kriminalisere. For eksempel den som driver med minerydding for å hjelpe sivilbefolkningen, journalister som deltar for å kunne rapportere om forholdene, og personer som i større eller mindre grad er tvunget til å delta eller hindret fra å forlate konfliktområdet. Enkelte slike forhold vil imidlertid falle utenfor allerede som følge av at deltakelsen ikke er i virksomhet som kan karakteriseres som «militær», se nærmere om dette vilkåret nedenfor. Departementet foreslår dessuten å supplere forbudet med en generell rettsstridsreservasjon. Siktemålet er å klargjøre at straffebestemmelsen må leses med forbehold for situasjoner som det ikke har vært meningen å ramme med straff.

Forbudet foreslås å gjelde den som «deltar i militær virksomhet» i en væpnet konflikt. Vilkåret skal forstås på samme måte som i straffeloven § 128 annet

punktum og forslaget til § 146. Det valgte kriteriet skiller ikke mellom ulike former for militær virksomhet, og er således et klart signal om at deltakelse i væpnet konflikt er forbudt. Formuleringen antas også å bidra til å effektivisere muligheten til å gripe inn mot stridsdeltakelse i væpnet konflikt i utlandet, siden konkrete lovbrudd, for eksempel drap, i praksis har vist seg å være vanskelig å strafforfølge.

Det er nok riktig at mer presise begreper som «direkte deltakelse», «slutter seg til en gruppe som deltar i væpnet konflikt» og «aktiv deltakelse i fiendtlighetene», på ulikt vis kan være tilstrekkelig for å ramme de mest straffverdige formene for stridsdeltakelse. Målet med lovforslaget er imidlertid bredere, idet det også går ut på å hindre voldelig radikaliserings og mer generell rekruttering til væpnet konflikt i utlandet. Økt grad av konkretisering medfører dessuten svekket mulighet til strafforfølgelse. En konkretisering av hva slags deltakelse som rammes, kan endelig oppfattes som at visse typer bidrag i en væpnet konflikt er tillatt, som å forsyne stridende med mat, klær, ammunisjon og lignende støtte. Det kan ikke ses bort fra at personer som har en mer tilbaketrukket rolle, også utsettes for voldelig radikaliserings. De bidrar dessuten på sin måte, idet de som deltar direkte i stridighetene vil ha nytte av og langt på vei kunne være avhengige av denne innsatsen. På den annen side er det klart at bistand som nødhjelp, sivil sanitetstjeneste og helsetjenester som primært er rettet mot sivilbefolkningen, faller utenfor. For øvrig vil delaktighetens karakter og grad inngå som relevante momenter i vurderingen av om det foreligger «allmenne hensyn» for å påtale forholdet, jf. straffeloven § 5 og punkt 6.4.3 ovenfor.

Straffebestemmelsen rammer medvirkning, jf. straffeloven § 15. Medvirkning kan være både fysisk og psykisk. Ulike former for finansiell bistand kan også rammes. Anvendelsesområdet for hvilke handlinger som rammes av bestemmelsen, er dermed vidt, men rettstridsbegrensningen vil unnta legitime handlinger som det ikke er riktig å ramme med straff etter forslaget. Et eksempel kan være hvor medlemmer av en væpnet gruppe kjøper dagligdagse varer og tjenester av næringsdrivende i det aktuelle området. Dersom en nordmann skulle drive innenfor slik næringsvirksomhet som ikke er særskilt rettet mot en væpnet gruppes militære virksomhet, skal dette normalt ikke anses som en straffbar medvirkning til deltakelse i væpnet konflikt. Det samme gjelder sivil sanitetstjeneste og annen humanitær bistand som ikke er «militær virksomhet».

6.4.6 Anvendelse i utlandet

Forslaget til straffeloven § 145 første ledd er etter ordlyden begrenset til utlandet. Dersom væpnet konflikt skulle oppstå i Norge, vil i stedet regler i blant annet straffeloven kapittel 17, som verner om Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser, være aktuelle. Bestemmelsen må ses i sammenheng med forslaget om å føye til en henvisning i straffeloven § 5 første ledd nr. 10. Det tydeliggjør at bestemmelsen rammer handlinger begått i utlandet.

Bestemmelsen er ment å være rettet mot norske statsborgere og personer som er bosatt her. Som fremhevet i høringsnotatet kan dette tenkes å ha enkelte urimelige utslag. Et eksempel er hvor en nordmann som har deltatt i væpnet konflikt reiser til Norge sammen med en utenlandsk kampfelle. Den utenlandske kampfellen vil kunne representere en like stor fare for det norske samfunnet. Å gi forbudet generell anvendelse på utlendinger antas imidlertid ikke å virke preventivt på personer som, uten tilhørighet til Norge, vurderer å delta i væpnet konflikt. Konkrete

stridshandlinger som drap, kroppsskade, skadeverk mv. vil dessuten normalt kunne strafforfølges i Norge dersom vedkommende oppholder seg her, jf. straffeloven § 5 tredje ledd, og handlingene ikke omfattes av straffrihetsgrunnen for lovlige stridshandlinger. Riktignok må de enkelte slike handlinger bevises. Departementet antar likevel at allmenne hensyn sjelden ville talt for å ta ut tiltale mot en utlending for deltakelse i væpnet konflikt i utlandet, uten at visse konkrete straffbare handlinger (som terrorhandlinger, krigsforbrytelser eller lignende) var klarlagt. Dermed ville en generell anvendelse av forbudet på utlendinger, antakelig ikke medført noen effektivisering av strafforfølgingen av betydning. Som påpekt av flere høringsinstanser, er det dessuten prinsipielle grunner til at norsk strafferett ikke bør gripe for langt inn i væpnede konflikter i andre land. For å tydeliggjøre at bestemmelsen ikke skal gis generell anvendelse på utlendingers deltakelse i væpnet i konflikt i utlandet, gjøres det et uttrykkelig unntak for straffeloven ny § 145 i straffeloven § 5 tredje ledd.

Bestemmelsen kan likevel tenkes få anvendelse på utlendinger i noen helt spesielle tilfeller. Det vil være dersom kravet til dobbel straffbarhet er oppfylt, det vil si at deltakelse i væpnet konflikt er kriminalisert på tilsvarende måte på handlingsstedet (straffeloven § 5 tredje ledd jf. første ledd nr. 1), dersom vedkommende blir norsk statsborger eller bosetter seg her i ettertid (straffeloven § 5 annet ledd), eller dersom deltakelsen anses for rettet mot en norsk statsborger eller noen som er bosatt i Norge (straffeloven § 5 femte ledd). Departementet har likevel ikke funnet grunn til å innta i gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 145 en uttrykkelig begrensning til norske statsborgere og personer som er bosatt her. Dette ville brutt med hvordan straffebestemmelser vanligvis utformes, og ville dessuten kun tatt sikte på antakelig nokså lite praktiske situasjoner. Som nevnt over legger dessuten departementet til grunn, for det tilfellet at et slikt spørsmål skulle oppstå, at det skal mye til før påtalemyndigheten finner at allmenne hensyn tilsier påtale mot utlendinger etter forslaget til straffeloven § 145.

6.4.7 Strafferamme og plassering av bestemmelsen

Departementet fastholder forslaget om å sette strafferammen for lovbrudd til fengsel inntil 6 år. I prinsippet forutsetter riktignok ikke deltakelse i væpnet konflikt ett eneste lovbrudd for øvrig, for å være straffbar etter forslaget, men departementet har lagt avgjørende vekt på tilsvarende strafferamme i bestemmelser med relevante fellestrekk. Det gjelder oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger, jf. straffeloven § 136, deltakelse i terrororganisasjoner, jf. straffeloven § 136 a, og grov ulovlig befatning med skytevåpen, eksplosiver og utgangsstoffer for eksplosiver, jf. straffeloven § 191. Strafferammen bør også være tilstrekkelig høy til å ta høyde for alvorlige tilfeller.

Straffebestemmelsen foreslås plassert i straffeloven kapittel 18 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. (...) Allerede i gjeldende rett er det flere bestemmelser i kapittel 18 som ikke spesifikt er benevnt som en terrorrelatert handling, jf. for eksempel §§ 141, 142 og 144. Det er også flere bestemmelser i kapittel 18 som i praksis vil kunne få anvendelse i en væpnet konflikt. Når forslaget til ny § 145 foreslås plassert i kapittel 18 er det primært på bakgrunn av den saklige sammenhengen med andre bestemmelser i dette kapitlet. Plasseringen er ikke ment å antyde at kun terrorrelatert eller terrorlignende deltakelse rammes.”

Rekruttering til militær virksomhet

Endvidere foreslås følgende nye bestemmelse om rekruttering til militær virksomhet:

”§ 146 Rekruttering til militær virksomhet

Den som rekrutterer noen til å delta i ulovlig militær virksomhet, jf. § 145, straffes med fengsel inntil 3 år.”

Forslaget til denne bestemmelse er ledsaget af følgende spesielle bemerkninger:

”Til § 146

Bestemmelsen utvider det gjeldende forbudet i straffeloven § 128 annet punktum mot å rekruttere noen til militær virksomhet for en fremmed stat, til å gjelde rekruttering til ulovlig deltakelse i militær virksomhet generelt. At den militære virksomheten må være «ulovlig», vil si at rekrutteringen må gjelde slik deltakelse i militær virksomhet som rammes av det generelle forbudet i § 145.

Dermed vil rekruttering til deltakelse som stridende med privilegier (...), eller på vegne av en stat, ikke rammes av bestemmelsen. Rekruttering her i riket til militær virksomhet for en fremmed stat, vil likevel være straffbart etter straffeloven § 128 annet punktum.

Det forutsettes at rekrutteringen skjer med sikte på («til») deltakelse i en væpnet konflikt. Som etter gjeldende straffeloven § 128 annet punktum og den opphevede bestemmelsen i straffeloven 1902 § 133, er det likevel ikke et krav at det pågår en væpnet konflikt når vervingen skjer, og heller ikke at faktisk deltakelse i kamphandlinger fremtrer som sannsynlig.

Vilkåret om «militær virksomhet» skal forstås på samme måte som i forslaget til straffeloven § 145.

Samtidig vil det være en nedre grense for hva som regnes som rekruttering til militær virksomhet. Det er i utgangspunktet ikke tilstrekkelig for å rammes at for eksempel et sikkerhetsselskap som rekrutterer i Norge, også har oppgaver som følge av oppdrag for militære styrker. Oppdrag på vegne av statlige styrker vil for øvrig i utgangspunktet gå klar også av deltakelsesforbudet i straffeloven § 145, selv om det skulle innebære militær virksomhet. Dermed vil rekruttering til slik virksomhet normalt også falle utenfor. Rekruttering til humanitær virksomhet for sivilbefolkningen i en væpnet konflikt er en annen form for virksomhet som ikke vil oppfylle kravet til «militær» virksomhet. At et sykehus eller en sivil sanitets-tjeneste også behandler stridende, er ikke tilstrekkelig til å anse innsatsen som «militær». Det vises for øvrig til særmerknaden til straffeloven § 145 ovenfor.

Å «rekruttere» kan innebære å inngå avtale med noen om eller overtale noen til å delta i militær virksomhet, men alle enkeltheter trenger ikke være avtalt. Det er tilstrekkelig for at lovbruddet skal være fullbyrdet at en person har latt seg overtale til å delta i militær virksomhet som vil være ulovlig etter straffeloven § 145. For det tilfellet at personen ikke lar seg rekruttere eller ennå ikke har bestemt seg, vil gjerningspersonen kunne straffes for forsøk på rekruttering, jf. straffeloven § 16.

Den som bistår noen i å delta eller forsøke å delta i ulovlig militær virksomhet, uten å utvise slik aktiv tilskyndelse som ligger i å rekruttere, kan etter omsten-

dighetene straffes for medvirkning til overtredelse av straffeloven ny § 145, eller forsøk på dette.

Forslaget til § 146 er begrenset til rekruttering som gjelder deltakelse i utlandet, jf. forslaget til straffeloven § 145. Selve rekrutteringen vil imidlertid være straffbar uavhengig av om den skjer i eller fra utlandet, og uavhengig av om gjerningspersonen er norsk eller utenlandsk (...). Rekrutteringen må likevel gjelde en person som kan straffes etter § 145 (...). Dermed vil i utgangspunktet kun rekruttering rettet mot norske borgere eller personer bosatt i Norge, være straffbar.

Det vises til nærmere redegjørelse i punkt 5.4.”

Af de almindelige bemærkninger, som der henvises til i de citerede specielle bemærkninger, fremgår bl.a. følgende:

”5.4. Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å utvide forbudet mot rekruttering til militær virksomhet for en fremmed stats styrker, til også å omfatte rekruttering for en ikke-statlig styrke eller gruppe.

Forslaget anses som et naturlig supplement til forslaget om å kriminalisere militær deltakelse i væpnet konflikt, jf. (...) forslaget til straffeloven § 145. Som en følge av den tematiske sammenhengen til straffeloven § 145 foreslår departementet en slik regel gitt som en egen bestemmelse i straffeloven kapittel 18, jf. forslaget til ny § 146. (...)

Et sentralt vilkår i forslaget til straffeloven § 146 er at vedkommende rekrutteres til «militær virksomhet». Dette skal forstås på samme måte som i straffeloven § 128 annet punktum. Rekrutteringsforbudet utvides dermed til å gjelde rekruttering til militær virksomhet for andre enn fremmede stater. Hvorvidt dette kan ramme for vidt, beror langt på vei på hvilke handlinger man ønsker å ramme. En innsnevring til «direkte deltakelse i fiendtligheter» ville rettet seg mot å forhindre rekruttering til deltakelse i kamphandlinger. I et nasjonalt sikkerhetsperspektiv kunne dette et stykke på vei vært tilstrekkelig, siden det er grunn til å anta at det er personer med stridserfaring som utgjør den største trussel mot rikets sikkerhet ved hjemkomst til Norge (...). Samtidig vitner trusselvurderingene om en mer generell risiko som følge av deltakelse i militær virksomhet.

En bredere utformet bestemmelse antas å være lettere å håndheve, idet den ikke vil stille like strenge krav til presisering av den konkrete aktiviteten rekrutteringen dreier seg om. Følgelig åpner den heller ikke i samme grad for omgåelser gjennom påstander om at rekrutteringen ikke er til selve den direkte deltakelsen i fiendtlighetene eller ikke gjelder en pågående væpnet konflikt. En nærmere redegjørelse for vilkåret om «militær virksomhet», gis i forbindelse med forslaget til forbud mot deltakelse i væpnet konflikt, jf. (...) forslaget til straffeloven § 145.

Det foreslås ikke å gjøre et unntak fra det alminnelige medvirkningsansvaret for rekruttering til militær deltakelse, jf. straffeloven § 15. Medvirkning kan være både fysisk og psykisk, for eksempel det å bidra med en oversettelse av rekrutteringsbudskapet. Ulike former for finansiell bistand, for eksempel til publisering og kjøp av oversettelsestjenester, kan også rammes.

Forbudet rammer all rekruttering, uavhengig av om rekrutteringen er for en «aktverdig sak» eller ikke. Heller ikke for det gjeldende forbudet mot rekruttering

til militær virksomhet for en fremmed stat, er slike forhold relevante. Å skulle fritta noen for straffansvar på et slikt grunnlag, vil reise meget vanskelige problemstillinger, jf. den tilsvarende drøftelsen av dette i punkt 6.4.2 om forbudet mot deltakelse i væpnet konflikt.

Rekrutteringsforbudet rammer både nordmenn og utlendinger, uavhengig av om rekrutteringen skjer i Norge eller utlandet, jf. forslaget til endringer i straffeloven § 5 og særmerknaden til denne. Forslaget inneholder ikke et vilkår om at rekrutteringen må skje i riket, slik som i straffeloven § 128 annet punktum. Ettersom rekrutteringen må gjelde slik deltakelse som er ulovlig etter § 145, rammes i praksis kun rekruttering av personer som er norske statsborgere eller bosatt her. Påtale for rekruttering foretatt i utlandet reises bare når allmenne hensyn tilsier det, jf. nærmere om dette i punkt 6.4.3 (...). Påtale av rekruttering i Norge følger hovedregelen i straffeprosessloven § 62 a. Dette omfatter ikke bare tilfeller hvor gjerningspersonen befinner seg i Norge. Rekruttering rettet mot en person som oppholder seg i Norge, regnes som foretatt også i Norge, jf. straffeloven § 7.”

2. Svensk ret

Oplysningene om svensk ret er taget fra det norske justitsministeriums høringsnotat fra juli 2014 om forslag om kriminalisering av visse handlinger knyttet til væpnet konflikt (fremmedkrigere).

2.1. Væbnet angreb mod svenske og allierede styrker i utlandet

Etter svensk rett rammes landssvik etter i hovedsak de samme linjer som i norsk rett (jf. herom afsnit 1.1 ovenfor):

”22 kap. Om landsförräderi m. m.

1 § Den som, då riket är i krig,

1. hindrar, missleder eller förräder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet,

2. förräder, förstör eller skadar egendom som är av betydelse för totalförsvaret,

3. åt fienden anskaffar krigsfolk, egendom eller tjänster, eller

4. begår annan liknande förrädisk gärning,

skall, om gärningen är ägnad att medföra avsevärt men för totalförsvaret eller inefattar avsevärt bistånd åt fienden, dömas för landsförräderi till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid.

2 § Begår någon en gärning som avses i 1 § och är den endast i mindre mån ägnad att medföra men för totalförsvaret eller inefattar den ringare bistånd åt fienden än som där sägs, skall dömas för landssvek till fängelse i högst sex år.”

2.2. Deltagelse i militær virksomhed i væbnet konflikt

[E]tter (...) svensk rett er deltakelse i militær virksomhet i væpnede konflikter i utlandet [ikke] særskilt kriminalisert. Slike handlinger kan likevel være straffbare som krigsforbrytelse, folkemord mv., eller etter alminnelige straffebud, herunder straffebud rettet mot terror- og terrorrelaterte handlinger, som måtte få anvendelse på handlinger begått i utlandet.

2.3. Rekruttering til deltagelse i militær virksomhed

Etter svensk rett rammes verving til fremmed krigstjeneste eller lignende tjeneste av brottsbalken 19 kap 12 §:

”Om någon utan regeringens tillstånd här i riket värvar folk till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst eller förmår folk att olovligen begiva sig ur riket för att taga sådan tjänst, dömes för olovlig värvning till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om riket var i krig, till fängelse i högst två år.”

Bestemmelsen rammer verving av et visst omfang – verving av en enkeltperson er ikke nok. Begrepet fremmed krigstjeneste er ikke begrenset til væbnet konflikt mellom stater, men omfatter også ikke-internasjonale konflikter, for eksempel tjeneste for en opprørshær. Bestemmelsen rammer i tillegg det å oppfordre eller legge til rette for at folk i strid med et reiseforbud reiser ut av riket for å delta i slik tjeneste. Straff kan komme til anvendelse selv om gjerningspersonen har handlet utelukkende av ideelle grunner.

3. Australsk ret

3.1. Indrejse- og opholdsforbud

3.1.1. Ved Counter-Terrorism Legislation Amendment (Foreign Fighters) Act 2014, der blev stadfæstet den 3. november 2014, blev der med ikrafttræden den 1. december 2014 indsat forskellige nye regler i den australske straffelov (Criminal Code) om forbud mod indrejse og ophold i udlandet.

Bestemmelserne gælder for personer, der har australsk statsborgerskab, bopæl eller visum, eller som frivilligt har undergivet sig Australiens beskyttelse. Dette er et objektivt gerningselement, og der kræves ikke subjektiv tilregnelser med hensyn hertil.

3.1.2. Efter § 119.1 straffes sådanne personer, der indrejser i et fremmed land med den hensigt at foretage en fjendtlig handling (engage in a hostile activity) i dette eller et andet fremmed land, eller som i et fremmed land foretager en fjendtlig handling, med fængsel indtil på livstid.

Ifølge § 117.1 foretager en person en fjendtlig handling, hvis den pågældende foretager sig noget med den hensigt at opnå en eller flere af følgende formål:

- a) vælte regeringen af dette eller et andet fremmed land med magt eller vold
- b) forårsage alvorlig personskade, alvorlig tingskade eller fare for en persons liv eller alvorlig fare for befolkningens sundhed eller sikkerhed eller alvorligt forstyrre eller ødelægge et elektronisk system, medmindre der er tale om protester eller kollektive kampskridt, som ikke har til hensigt at forårsage alvorlig personskade eller fare for en persons liv eller alvorlig fare for befolkningens sundhed eller sikkerhed, forudsat at handlingen, hvis den var begået i Australien, ville kunne straffes med fængsel i 2 år eller derover
- c) skræmme befolkningen i dette eller et andet fremmed land
- d) forårsage personskade for et fremmed statsoverhoved eller en person, som udøver et offentligt hverv i dette eller et andet fremmed land
- e) uberettiget ødelægge eller beskadige fast ejendom eller løsøre, som tilhører regeringen af dette eller et andet fremmed land.

3.1.3. Efter § 119.2 straffes sådanne personer, der indrejser eller forbliver i et område i et fremmed land, der er udpeget af udenrigsministeren, med fængsel indtil 10 år.

Indrejse eller forbliven i et udpeget område er ikke omfattet af forbuddet, hvis det sker udelukkende med et eller flere af følgende formål:

- a) yde humanitær bistand
- b) efterkomme en pligt til at møde for en domstol

- c) udføre en tjenstlig pligt for Australien, en australsk delstat eller et australsk territorium
- d) udføre en tjenstlig pligt for regeringen for et fremmed land (inkl. tjeneste i en fremmed regerings væbnede styrker), hvor udførelsen af pligten ikke ville være i strid med australsk ret
- e) udføre en tjenstlig pligt for De Forenede Nationer eller en organisation under De Forenede Nationer
- f) lave en nyhedshistorie om begivenheder i området, hvor den pågældende arbejder professionelt som journalist eller assisterer en anden person, der arbejder professionelt som journalist
- g) besøge et familiemedlem
- h) andre formål fastsat ved bekendtgørelse.

Det anføres i forarbejderne, at muligheden for at tilføje yderligere formål ved bekendtgørelse er en vigtig sikkerhed i tilfælde af, at andre formål, som bør være undtaget fra forbuddet, opstår over tid. Der er endnu ikke tilføjet yderligere formål ved bekendtgørelse.

Det bemærkes, at indrejse eller forbliven i et udpeget område eksempelvis for at besøge venner og bekendte, som turist eller i andre erhvervsøjemed end nævnt ikke er undtaget fra forbuddet. Det bemærkes endvidere, at indrejse eller forbliven i et udpeget område kun er undtaget fra forbuddet, når indrejse eller forbliven sker udelukkende med et eller flere af de nævnte formål.

§ 119.2 indeholder en såkaldt solnedgangsklausul, som indebærer, at bestemmelsen ophører med at gælde ved udgangen af den 7. september 2018.

3.1.4. § 119.3 indeholder regler om udpegning af områder. Udenrigsministeren kan i medfør heraf ved bekendtgørelse udpege et område i et fremmed land, hvis ministeren finder det godtgjort, at en oplistet terrororganisation foretager fjendtlige handlinger i dette område i det fremmede land. En udpegning kan omfatte områder i forskellige lande, hvis betingelserne er opfyldt for hvert af områderne. En udpegning kan ikke omfatte et helt land. Før udpegningen skal udenrigsministeren orientere oppositionens leder om den påtænkte udpegning. En udpegning ophører at gælde 3 år efter dens ikrafttræden, medmindre udenrigsministeren forinden har ophævet den. Dette er ikke til hinder for en ny udpegning af samme

område, hvis betingelserne er opfyldt. Hvis udenrigsministeren ikke længere finder det godt gjort, at en oplistet terrororganisation foretager fjendtlige handlinger i et udpeget område, skal ministeren ophæve udpegningen.

En oplistet terrororganisation er en organisation, som er medtaget på den liste over terrororganisationer, som Governor-General kan fastsætte ved bekendtgørelse. En organisation kan medtages på listen, hvis ministeren finder det godt gjort, at organisationen direkte eller indirekte foretager, forbereder, planlægger eller bistår en terrorhandling eller tilskynder til en terrorhandling. En medtagelse på listen ophører automatisk efter 3 år, men kan fornyes ved en ny beslutning, hvis betingelserne fortsat er opfyldt. Der er aktuelt 20 organisationer på listen:

- Abu Sayyaf Group
Listed 14 November 2002, re-listed 5 November 2004, 3 November 2006, 1 November 2008, 29 October 2010 and 12 July 2013
- Al-Murabitun
Listed 5 November 2014
- Al-Qa'ida (AQ)
Listed 21 October 2002, re-listed 1 September 2004, 26 August 2006, 8 August 2008, 22 July 2010 and 12 July 2013
- Al-Qa'ida in the Arabian Peninsula (AQAP)
Listed 26 November 2010, re-listed 26 November 2013
- Al-Qa'ida in the Islamic Maghreb (AQIM)
Listed 14 November 2002, re-listed 5 November 2004, 3 November 2006, 9 August 2008, 22 July 2010 and 12 July 2013
- Al-Shabaab
Listed 22 August 2009, re-listed 18 August 2012 and 11 August 2015
- Ansar al-Islam
Formerly known as Ansar al-Sunna—Listed 27 March 2003, re-listed 27 March 2005, 24 March 2007, 14 March 2009, 9 March 2012 and 3 March 2015.
- Boko Haram
Listed 26 June 2014.
- Hamas' Izz al-Din al-Qassam Brigades
Listed 9 November 2003, re-listed 5 June 2005, 7 October 2005, 10 September 2007, 8 September 2009, 18 August 2012 and 11 August 2015
- Hizballah's External Security Organisation (ESO)
Listed 5 June 2003, re-listed 5 June 2005, 25 May 2007, 16 May 2009, 10 May 2012 and 2 May 2015.
- Islamic Movement of Uzbekistan
Listed 11 April 2003, re-listed 11 April 2005, 31 March 2007, 14 March 2009, 9 March 2012 and 15 March 2015.
- Islamic State
Formerly listed as Al-Qa'ida in Iraq—2 March 2005, re-listed 17 February 2007, 1 November 2008, 29 October 2010, 12 July 2013. Formerly listed as Islamic

State of Iraq and the Levant on 14 December 2013. Listed 11 July 2014 as Islamic State.

- Jabhat al-Nusra

Listed 28 June 2013

- Jaish-e-Mohammed

Listed 11 April 2003, re-listed 11 April 2005, 31 March 2007, 14 March 2009, 9 March 2012 and 3 March 2015.

- Jamiat ul-Ansar

Formerly known as Harakat Ul-Mujahideen—Listed 14 November 2002, re-listed 5 November 2004, 3 November 2006, 1 November 2008, 29 October 2010 and 12 July 2013

- Jemaah Islamiyah (JI)

Listed 27 October 2002, re-listed 1 September 2004, 26 August 2006, 9 August 2008, 22 July 2010 and 12 July 2013

- Kurdistan Workers' Party (PKK)

Listed 17 December 2005, re-listed 28 September 2007, 8 September 2009, 18 August 2012 and 11 August 2015

- Lashkar-e Jhangvi

Listed 11 April 2003, re-listed 11 April 2005, 31 March 2007, 14 March 2009, 9 March 2012 and 3 March 2015.

- Lashkar-e-Tayyiba

Listed 9 November 2003, re-listed 5 June 2005, 7 October 2005, 8 September 2007, 8 September 2009, 18 August 2012 and 11 August 2015

- Palestinian Islamic Jihad

Listed 3 May 2004, re-listed 5 June 2005, 7 October 2005, 8 September 2007, 8 September 2009, 18 August 2012 and 11 August 2015

Udenrigsministeren har aktuelt udpeget 2 områder i medfør af § 119.3:

Den 4. december 2014 udpegede udenrigsministeren al-Raqqa provinsen i Syrien. Udpegningen trådte i kraft den 5. december 2014. Begrundelsen var, at terrororganisationen ISIL foretager fjendtlige handlinger i denne provins, herunder udbredt brug af terrorangreb mod civile og snigmord, henrettelser og angreb mod syriske regeringseksponenter, politikere, soldater og politifolk.

Den 2. marts 2015 udpegede udenrigsministeren Mosul distriktet i Irak. Udpegningen trådte i kraft den 3. marts 2015. Begrundelsen var, at ISIL foretager fjendtlige handlinger i dette distrikt, herunder henrettelser, intimidering af religiøse og etniske minoriteter og ødelæggelse af religiøse steder.

Efter de generelle regler om bekendtgørelser kan parlamentet ophæve ("disallow") en bekendtgørelse, som regeringen har udstedt, inden for en frist på 15 mødedage, efter at regeringen har forelagt bekendtgørelsen for parlamentet.

Straffelovens § 119.3, stk. 7, fastsætter i tilknytning hertil, at Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security kan gennemgå ("review") udenrigsministerens udpegning af et område efter § 119.3 inden udløbet af fristen for, at parlamentet ophæver bekendtgørelsen. Reglen om udvalgets gennemgang blev indsat på udvalgets foranledning under behandlingen af regeringens lovforslag om reglerne om indrejse- og opholdsforbud. Udvalget anførte i den forbindelse, at det ved sin gennemgang ville undersøge grundlaget for at udpege det pågældende område og herunder søge at:

ensure declarations were made only in the most pressing circumstances; that a sufficiently high level of specificity was included in regard to the areas declared; and that any overextension of the boundaries was minimised

Udvalgets gennemgang af de to hidtidige udpegninger er nærmere omtalt i afsnit 3.2 og 3.3 nedenfor. Udvalget bemærker i den forbindelse, at udvalget finder, at dets kompetence til at gennemgå udpegninger udgør en væsentlig yderligere sikkerhed ("safeguard") for indrejse- og opholdsforbud, og at udvalgets gennemgang vil hjælpe med at sikre, at udpegninger forbeholdes områder i fremmede lande, hvor rejserestriktioner er et nødvendigt og proportionalt svar på de fjendtligheder, som finder sted.

3.1.5. §§ 119.1 og 119.2 omfatter ikke handlinger foretaget af en person som led i tjenesten for de væbnede styrker for en fremmed regering. Endvidere kan det ved bekendtgørelse fastsættes, at bestemmelsen ikke omfatter en bestemt person eller gruppe af personer under alle omstændigheder eller under nærmere angivne omstændigheder, hvis hensynet til Australiens forsvar eller internationale forbindelser taler for at tillade denne person eller gruppe af personer under disse omstændigheder at gøre tjeneste i en bestemt væbnet styrke i et fremmed land eller i en bestemt væbnet styrke i et fremmed land i en bestemt egenskab.

§§ 119.1 og 119.2 omfatter ikke handlinger foretaget af en person som led i sine pligter over for Australien med hensyn til Australiens forsvar eller internationale forbindelser.

Der kan kun rejses tiltale for overtrædelse af §§ 119.1 og 119.2 med skriftligt samtykke fra Attorney-General.

Udenrigsministeren kan skriftligt erklære, at en bestemt myndighed har effektiv regeringskontrol over et bestemt fremmed land eller del af et fremmed land, eller at en bestemt organisation ikke er en væbnet styrke eller del af en væbnet styrke for en fremmed regering. Forsvarsministeren kan skriftligt erklære, at hvis en bestemt person har foretaget en bestemt handling, har denne person ikke derved handlet som led i sine pligter over for Australien med hensyn til Australiens forsvar eller internationale forbindelser. Sådanne erklæringer kan begrænses til en bestemt dag eller periode. I straffesager om overtrædelse af §§ 119.1 og 119.2 er en sådan erklæring *prima facie*-bevis for det, som fremgår af erklæringen.

3.2. Parlamentets review af udpegningen af al-Raqqa provinsen i Syrien

Som nævnt i afsnit 3.1 ovenfor udpegede udenrigsministeren den 4. december 2014 al-Raqqa provinsen i Syrien som et område, hvor der gælder et forbud mod indrejse og ophold for personer med tilknytning til Australien. Som ligeledes nævnt blev udpegningen efterfølgende gennemgået af Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security, idet parlamentet havde mulighed for inden for en bestemt frist at ophæve ("disallow") udpegningen.

Udvalget offentliggjorde udpegningen med tilhørende begrundelse på internettet og opfordrede offentligheden til at fremkomme med eventuelle bemærkninger. Der blev ikke modtaget bemærkninger.

Svarende til udvalgets praksis, når udvalget gennemgår regeringens medtagelse af en organisation på listen over terrororganisationer gennemførte udvalget en fortrolig høring med relevante myndigheder, så mere detaljerede oplysninger i nødvendigt omfang kunne præsenteres og gøres til genstand for spørgsmål. I hø-

ringen deltog repræsentanter for Attorney General's Office, Rigspolitiet, Efterretningstjenesten og Udenrigsministeriet.

Udvalget gennemgik proceduren for regeringens udpegning af al-Raqqa provinsen og fandt denne hensigtsmæssig. Proceduren fremgår i oversigtsform af nedenstående skema.

30.10.2014	Lovforslaget blev vedtaget.
03.11.2014	Loven blev stadfæstet.
Nov. 2014	Anti-Terrorist Centeret, Efterretningstjenesten, Udenrigsministeriet og Attorney-General's Office udarbejdede en "protokol" og interne sagsgange for at udpege et område efter straffelovens § 119.3.
14.11.2014	Udenrigsministeriet forelagde udkastet til protokol for udenrigsministeren.
18.11.2014	Attorney-General's Office forelagde udkastet til protokol for Attorney-General.
19.11.2014	Udenrigsministeren godkendte protokollen.
27.11.2014	Anti-Terrorist Centeret var vært for et møde for medlemmer for at drøfte proceduren for udpegning, overveje egnede områder for mulig udpegning og koordinere mellem nøglemyndigheder med hensyn til at indhente og samle relevante oplysninger til brug for en begrundelse for en udpegning. I mødet deltog Efterretningstjenesten, Rigspolitiet, Udenrigsefterretningstjenesterne, Told og Grænsekontrol Myndigheden, Ministeriet for Immigration og Grænsekontrol, Attorney-General's Office, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet.
01.12.2014	§§ 119.2 og 119.3 trådte i kraft.
	Oplysninger om indrejse- og opholdsforbud blev lagt på regeringens hjemmeside.
02.12.2014	Attorney-General godkendte protokollen.
	En uklassificeret begrundelse udarbejdet af det nationale center for trusselsvurderinger for at udpege al-Raqqa provinsen blev gennem Anti-Terroist Centeret forelagt for Attorney-General's Department.

02.12.2014	Begrundelsen og et udkast til bekendtgørelse forelagdes for Attorney-General.
	Attorney-General anmodede udenrigsministeren om at overveje at udpege al-Raqqa provinsen.
03.12.2014	Udenrigsministeriet forelagde sagen for udenrigsministeren.
	Udenrigsministeren godkendte indstillingen om at udpege al-Raqqa provinsen.
	Udenrigsministeren skrev til lederen af oppositionen om den påtænkte udpegning af al-Raqqa provinsen og tilbød en orientering herom.
	Protokollen blev lagt på regeringens hjemmeside.
04.12.2014	Udenrigsministeriet forelagde et udkast til bekendtgørelse for udenrigsministeren.
	Udenrigsministeren telefonerede til lederen af oppositionen for at orientere om den påtænkte udpegning af al-Raqqa provinsen.
	Embedsmænd fra Attorney-General's Office og Efterretnings-tjenesten orienterede medlemmer af oppositionen om den påtænkte udpegning af al-Raqqa provinsen.
	Udenrigsministeren underskrev bekendtgørelsen.
	Udenrigsministeren orienterede formanden for Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security om udpegningen af al-Raqqa provinsen.
	Sekretariatet for Australia-New Zealand Anti-Terrorisme Komitéen orienterede pr. e-mail stater og territorier om udpegningen af al-Raqqa provinsen.
	Udenrigsministeren udsendte en pressemeddelelse om udpegningen af al-Raqqa provinsen.
	Udpegningen af al-Raqqa provinsen blev lagt på regeringens hjemmeside.
	Udenrigsministeriets rejsevejledning for Syrien blev opdateret og genudsendt til abonnenter herpå, og der blev sendt en e-mail til australiere registreret med ophold eller påtænkt ophold i Syrien om udpegningen af al-Raqqa provinsen.

04.12.2014	Udenrigsministeriet sendte en e-mail til rådet for international udvikling om udpegningen af al-Raqqa provinsen.
	Attorney-General's Office (Living Safe Together team) sendte e-mails til lokalsamfundsinteressenter (community stakeholders) om udpegningen af al-Raqqa provinsen.
	Anti-Terrorist Centeret var vært for et møde med Rigspolitiet, Told og Grænsekontrol Myndigheden, Attorney-General's Office og Rigsadvokaten for at drøfte muligheder for at vejlede offentligheden om udpegningen af al-Raqqa provinsen ved udrejse af Australien. Attorney-General's Office påtog sig at lede udarbejdelsen af en rejseadvarselspjece til brug for relevante myndigheder, herunder Told og Grænsekontrol Myndigheden, Ministeriet for Immigration og Grænsekontrol og Attorney-General's Office.
05.12.2014	Udpegningen af al-Raqqa provinsen trådte i kraft.
12.12.2014	Den engelske udgave af rejseadvarselspjece blev sendt i elektronisk form til medlemmerne af Anti-Terrorist Centeret med henblik på udsendelse.
23.12.2014	Den arabiske udgave af rejseadvarselspjece blev sendt i elektronisk form til medlemmerne af Anti-Terrorist Centeret med henblik på udsendelse.
09.02.2015	Bekendtgørelsen blev forelagt parlamentets to kamre.
20.03.2015	Fristen for ophævelse i Repræsentanternes Hus udløb.
27.03.2015	Fristen for ophævelse i Senatet udløb.

Med hensyn til udpegningen af al-Raqqa provinsen anfører udvalget, at ifølge begrundelsen for udpegningen er al-Raqqa de facto ISIL's hovedstad og en base, hvorfra mange af ISIL's aktiviteter styres.

Med hensyn til afgrænsningen af det udpegede område anfører udvalget, at udvalget under den fortrolige høring fik oplyst, at afgrænsningen af det udpegede område til al-Raqqa provinsen gav mulighed for at beskrive området tilstrækkeligt detaljeret til at sikre klarhed for personer, som overvejer at rejse til regionen. Desuden var der et højt konfidensniveau for, at ISIL kontrollerer hele provinsen. Udvalget citerer en (unavngiven) embedsmand, som under den fortrolige høring

udtalte, at der overhovedet ikke er nogen muligheder for at indrejse eller udrejse af al-Raqqa uden at passere en eller anden form for ISIL-kontrol. Udvalget havde forstået, at tilgrænsende områder sandsynligvis også når tærsklen for at kunne udpeges efter straffelovens § 119.3, i det mindste på visse tidspunkter.

Udvalget finder, at udpegningen af al-Raqqa provinsen ligger klart inden for, hvad indrejse- og opholdsforbud var ment at ramme. De grusomheder, som ISIL begår i Syrien, er velkendte for udvalget og befolkningen, og ISIL kontrollerer al-Raqqa, som er centeret for dens indflydelsessfære. Begrundelsen for udpegningen giver eksempler på, hvor ISIL har begået handlinger i al-Raqqa, som når tærsklen for at foretage fjendtlige handlinger (engage in hostile activities) som nævnt i straffeloven. Udvalget noterer, at der er andre områder i både Syrien og Irak, som i det mindste midlertidigt vil nå tærsklen for at kunne udpeges som følge af fjendtlige handlinger begået af ISIL. Udvalget accepterer imidlertid, at for at være effektiv må et udpeget område være relativt stabilt og have meget specifikke grænser, som let kan kommunikeres til offentligheden.

Med hensyn til kommunikation af udpegningen til interessenter anfører udvalget, at udvalget under den fortrolige høring fik oplyst, at en rejseadvarselspjece på engelsk og arabisk blev distribueret til grupper i lokalsamfund (community groups) og i lufthavne, at oplysning om udpegningen af al-Raqqa blev lagt på flere officielle hjemmesider (smartraveller, nationalsecurity og livingsafetogether), og at oplysninger blev distribueret gennem ledere og organisationer i lokalsamfund (community leaders and organisations) og Living Safe Together-programmet (dette program har til formål at bekæmpe voldelig ekstremisme).

Udvalget noterer sig regeringens oplysningsindsats over for befolkningen både om indrejse- og opholdsforbud mere generelt og om udpegningen af al-Raqqa provinsen. Udvalget er interesseret i at følge virkningen af denne og andre udpegninger på enkeltpersoners handlinger over tid. Udvalget finder, at en vedvarende indsats vil være nødvendig for at oplyse befolkningen om risikoen ved at rejse til konfliktområder.

Udvalget anfører, at i lyset af, at regler om indrejse- og opholdsforbud svarende til Australiens ikke eksisterer i sammenlignelige retsområder, var udvalget interesseret i andre staters reaktioner og eventuelle planer om at indføre tilsvarende

regler. Attorney-General's Office oplyste, at Australien havde arbejdet bilateralt med en række lande for at drøfte internationalt bedste praksis til bekæmpelse af truslen fra fremmedkrigere, og at embedsmænd herunder havde holdt møder med personale fra New Zealands, Canadas, United Kingdoms og Frankrigs ambassader. Attorney-General's Office oplyste endvidere, at det med Udenrigsministeriet havde engageret sig i fremmedkrigerspørgsmål i multilaterale fora, herunder under Australiens nylige medlemskab af FN's Sikkerhedsråd og gennem Global Counter Terrorism Forum og forskellige femlandefora ("femlande" refererer til samarbejdet mellem udlændingemyndighederne i Australien, New Zealand, USA, Canada og United Kingdom). Udvalget modtog desuden klassificerede oplysninger om andre landes reaktioner på de australske regler om indrejse- og opholdsforbud.

Udvalget bemærker, at regeringen bør fortsætte sin indsats både bilateralt og multilateralt for at bekæmpe truslen fra fremmedkrigere.

Udvalgets samlede konklusion er, at udvalget finder det godtgjort, at udpegningen af al-Raqqa provinsen er hensigtsmæssig, og udvalget støtter derfor udpegningen i medfør af straffelovens § 119.2.

Udvalget indstiller på den baggrund, at bekendtgørelsen om udpegning af al-Raqqa provinsen ikke ophæves.

3.3. Parlamentets review af udpegningen af Mosul distriktet i Irak

Som nævnt i afsnit 3.1 ovenfor udpegede udenrigsministeren den 2. marts 2015 Mosul distriktet i Irak som et område, hvor der gælder et forbud mod indrejse og ophold for personer med tilknytning til Australien. Som ligeledes nævnt blev udpegningen efterfølgende gennemgået af Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security, idet parlamentet havde mulighed for inden for en bestemt frist at ophæve ("disallow") udpegningen.

Udvalget offentliggjorde udpegningen med tilhørende begrundelse på internettet og opfordrede offentligheden til at fremkomme med eventuelle bemærkninger. Der blev ikke modtaget bemærkninger.

Udvalget gennemførte en fortrolig høring med relevante myndigheder, så mere detaljerede oplysninger i nødvendigt omfang kunne gennemgås. I høringen deltog repræsentanter for Attorney General's Office, Rigspolitiet, Efterretningstjenesten og Udenrigsministeriet.

Udvalget gennemgik proceduren for regeringens udpegning af Mosul distriktet og fandt denne hensigtsmæssig. Processen fremgår i oversigtsform af nedenstående skema.

27.11.2014	Anti-Terrorist Centeret var vært for et møde for medlemmer for at drøfte proceduren for udpegning, overveje egnede områder for mulig udpegning og koordinering mellem nøglemyndigheder af indhentning og samling af relevante oplysninger. I mødet deltog Efterretningstjenesten, Rigspolitiet, Udenrigsefterretningstjenesterne, Told og Grænsekontrol Myndigheden, Ministeriet for Immigration og Grænsekontrol, Attorney-General's Office, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet.
12.02.2015	Udenrigsministeren drøftede muligheden for at udpege et område i Irak med Iraks udenrigsminister.
18.02.2015	Anti-Terrorist Centeret var vært for et møde for medlemmer for at drøfte en mulig udpegning af Mosul distriktet i Irak og koordinere mellem nøglemyndigheder med hensyn til indhentning og samling af relevante oplysninger til brug for en begrundelse herfor. I mødet deltog Efterretningstjenesten, Rigspolitiet, Udenrigsefterretningstjenesterne, Told og Grænsekontrol Myndigheden, Statsministeriet, Ministeriet for Immigration og Grænsekontrol, Attorney-General's Office og Udenrigsministeriet.
	Anti-Terrorist Centeret anmodede det nationale center for trusselsvurderinger om en begrundelse for at udpege Mosul distriktet.
20.02.2015	Anti-Terrorist Centeret rundsendte det nationale center for trusselsvurderingers begrundelse til sine medlemmer.

20.02.2015	Begrundelsen og et udkast til bekendtgørelse forelagdes for Attorney-General.
	Begrundelsen forelagdes for udenrigsministeren.
23.02.2015	Premierministeren udtalte offentligt, at regeringen overvejede at udpege Mosul distriktet i Irak.
	Attorney-General anmodede udenrigsministeren om at overveje at udpege Mosul distriktet.
	Udenrigsministeren godkendte indstillingen om at udpege Mosul distriktet.
	Udenrigsministeren skrev til lederen af oppositionen om den påtænkte udpegning af Mosul distriktet og tilbød en orientering herom. Lederen af oppositionen anmodede ikke om en sådan orientering.
	Udenrigsministeriet orienterede Iraks ambassadør i Australien om den påtænkte udpegning af Mosul distriktet.
	Attorney General's Office gennemførte to offentlige møder i Bankstown, Sydney, om at bekæmpe voldelig ekstremisme og oplyste deltagerne om den påtænkte udpegning af Mosul distriktet.
24.02.2015	Attorney General's Office orienterede pr. e-mail medlemmerne af "Living Safer Together community" om den påtænkte udpegning af Mosul distriktet.
24-25.02.2015	Udenrigsministeriet drøftede den påtænkte udpegning af Mosul distriktet med den kurdiske regionalregerings repræsentant i Australien, den assyriske universelle alliance og et medlem af parlamentet i New South Wales (valgt i Smithfield i Western Sydney).
25.02.2015	Sekretariatet for Australia-New Zealand Anti-Terrorisme Komitéen orienterede pr. e-mail stater og territorier om den påtænkte udpegning af Mosul distriktet.
	Den australske ambassade i Irak orienterede Iraks udenrigsminister om den påtænkte udpegning af Mosul distriktet.
26.02.2015	Udenrigsministeriet sendte en e-mail til rådet for international udvikling og til International Development Contractors Group om den påtænkte udpegning af Mosul distriktet.

26.02.2015	Attorney General's Office gennemførte et offentligt møde i Melbournes centrale forretningsdistrikt om at bekæmpe voldelig ekstremisme og oplyste deltagerne om den påtænke udpegning af Mosul distriktet.
27.02.2015	Udenrigsministeriet forelagde udkastet til bekendtgørelse for udenrigsministeren.
02.03.2015	Udenrigsministeren underskrev bekendtgørelsen.
	Udenrigsministeren orienterede formanden for Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security om udpegningen af Mosul distriktet.
	Udenrigsministeren oplyste i Parlamentet om udpegningen af Mosul distriktet.
	Udenrigsministeren udsendte en pressemeddelelse om udpegningen af Mosul distriktet.
	Udpegningen af Mosul distriktet blev lagt på regeringens hjemmeside.
	Udenrigsministeriets rejsevejledning for Irak blev opdateret, og der blev sendt en e-mail til australiere registreret med ophold eller påtænkt ophold i Irak om udpegningen af Mosul distriktet.
	Attorney General's Office orienterede pr. e-mail medlemmerne af "Living Safer Together community" om udpegningen af Mosul distriktet.
	Den engelske udgave af rejseadvarselspjecen blev sendt i elektronisk form til medlemmerne af Anti-Terrorist Centeret med henblik på udsendelse.
03.03.2015	Udpegningen af Mosul distriktet trådte i kraft.
04.03.2015	Bekendtgørelsen blev forelagt Repræsentanternes Hus.
05.03.2015	Bekendtgørelsen blev forelagt Senatet.
	Den arabiske udgave af rejseadvarselspjecen blev sendt i elektronisk form til medlemmerne af Anti-Terrorist Centeret med henblik på udsendelse.
28.05.2015	Fristen for ophævelse i Repræsentanternes Hus udløb.
19.06.2015	Fristen for ophævelse i Senatet udløb.

Med hensyn til udpegningen af Mosul distriktet anfører udvalget, at ifølge begrundelsen for udpegningen udfører ISIL fjendtlige handlinger i dette distrikt.

Med hensyn til afgrænsningen af det udpegede område anfører udvalget, at det fremgår af begrundelsen for udpegningen, at selv om ISIL har erobret byer i andre dele af Irak, har ISIL en væsentlig og vedvarende tilstedeværelse i Mosul, som er ISIL's hovedbase for dens operationer i Irak. Mosul er også den største by i Irak, som kontrolleres af ISIL, og spiller en nøglerolle som et centralt sted for udenlandske ekstremister, herunder australiere, til at danne netværk og træne. Begrundelsen for udpegningen noterer også den symbolske betydning af Mosul for ISIL som følge af, at det var stedet for ISIL's leder al-Baghdadis første videooptræden straks efter ISIL's udråbelse af et kalifat.

Udvalget finder, at udpegningen af Mosul distriktet ligger klart inden for, hvad indrejse- og opholdsforbud var ment at ramme. Udvalget fremhæver, at de grusomheder, som ISIL har begået i Mosul distriktet, omfatter henrettelse af 13 teenagedrenge for at se en sportskamp, massehenrettelse af omkring 600 navnlig shiitiske indsatte i et fængsel, torturering og henrettelse af en kvinderetsaktivist og ødelæggelse af mange historiske og religiøse steder.

Udvalget forstår, at selv om der er andre områder i Irak, som kontrolleres af ISIL, er Mosul en særligt hensigtsmæssig kandidat til udpegning på grund af ISIL's væsentlige og vedvarende tilstedeværelse i området, som er ISIL's hovedbase for dens operationer i Irak. Den symbolske betydning af Mosul og dens status som et centralt sted for udenlandske ekstremister er også vigtige faktorer. Endvidere giver en udpegning af et område afgrænset af Mosul distriktets nøjagtige grænser en høj grad af præcision og klarhed for personer, der overvejer at rejse til regionen.

Med hensyn til kommunikation af udpegningen til interessenter anfører udvalget, at udvalget under den fortrolige høring modtog oplysninger om, at en rejseadvarselspjece vedrørende Mosul distriktet blev distribueret offentligt. Andre kommunikationstiltag omfattede en orientering om den påtænkte udpegning til bl.a. Iraks ambassadør i Australien og Iraks udenrigsminister, til deltagerne i offentlige møder om at bekæmpe voldelig ekstremisme, til rådet for international udvikling, til International Development Contractors Group og til stater og territorier.

Udvalget drøftede under den fortrolige høring med myndighederne effektiviteten af indrejse- og opholdsforbud med hensyn til at hjælpe med at samle beviser til brug for retsforfølgning af australiere, som er mistænkt for at kæmpe for terrororganisationer i Irak og Syrien, og hvordan personer, der vender tilbage fra et udpeget område, ville skulle håndteres af myndighederne. Myndighederne rejste ikke bekymringer med hensyn til, hvordan lovgivningen havde fungeret indtil nu.

Udvalget drøftede under den fortrolige høring endvidere regeringens bestræbelser på at støtte modfortællinger (counter-narratives) til terroristpropaganda. Attorney-General's Office fremhævede Attorney-General's udmelding i februar 2015 om initiativet "Combating Terrorist Propaganda in Australia" med et budget på AUD 17,9 mio. (ca. DKK 88 mio. efter kursen primo januar 2016). Dette initiativs mål er at bekæmpe de løgne og den propaganda, som terrorgrupper udbreder online for at opnå støtte og sympati fra sårbare unge australiere. Det planlægges at etablere en kapacitet til overvågning og analyse af sociale medier for bedre at forstå ekstremistiske fortællinger (narratives), og hvordan de påvirker australiere. Det planlægges endvidere at hjælpe med at reducere adgang til ekstremistisk materiale online gennem det nyligt lancerede værktøj "Report Online Extremism" og ved at arbejde med telemyndigheden, den private sektor og internationale samarbejdspartnere for at nedtage eller på anden måde adressere ekstremistisk indhold. Det planlægges endvidere at fremme materiale online, som udfordrer terroristers påstande og oplyser om fordelene ved Australiens diversitet, inklusion, demokrati og sociale værdier. Det planlægges endelig at give tilskud til lokal-samfund til at hjælpe sårbare enkeltpersoner til at afvise terroristpropaganda ved at stille spørgsmål ved ekstremistiske gruppers selvmodsigelser og falske påstande og ved at bringe deres brutalitet frem i lyset. Attorney-General's Office oplyste endvidere udvalget om, at det overvejer, hvordan man kan opbygge kapaciteten for personer med autoritet i den muslimske befolkning både i Australien og internationalt til mere effektivt at fremføre deres argumenter (f.eks. ved brug af sociale medier).

Udvalget noterer sig regeringens oplysningsindsats over for interessenter om udpegningen af Mosul distriktet. Udvalget vil fortsat overvåge virkningen af udpegninger på enkeltpersoners handlinger over tid, herunder effekten af eventuelle retsforfølgninger for overtrædelse af indrejse- og opholdsforbud. Udvalget støtter

initiativer til at bekæmpe den propaganda, som ISIL benytter til at drage unge australiere ind i konflikterne i Irak og Syrien, og finder, at en vedvarende indsats vil være nødvendig for både regeringer og lokalsamfund for sikre, at faktiske oplysninger om situationen i disse lande kommer til de mest sårbare personers kendskab.

Udvalgets samlede konklusion er, at udvalget finder det godtgjort, at udpegningen af Mosul distriktet er hensigtsmæssig, og udvalget støtter derfor udpegningen i medfør af straffelovens § 119.2.

Udvalget indstiller på den baggrund, at bekendtgørelsen om udpegning af Mosul distriktet ikke ophæves.

Kapitel 4

Straffelovrådets overvejelser

1. Indledning

1.1. Straffelovrådets kommissorium angår for det første deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet. Herunder hører også overvejelser i tilknytning til FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014) og tillægsprotokollen til Europarådets konvention af 16. maj 2005 om forebyggelse af terrorisme (2015).

Kommissoriet angår for det andet finansiering af foreninger og organisationer mv., der driver f.eks. hospitaler, moskeer, skoler eller daginstitutioner, af bidrag fra terrororganisationer.

1.2. Straffelovrådet er anmodet om at vurdere, om de gældende regler i straffeloven udgør et tilstrækkeligt værn i forhold til at modvirke deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet. Afgrænsningen til ”væbnede konflikter” betyder, at f.eks. bandevirksomhed og optøjer falder uden for rådets overvejelser. Endvidere angår overvejelserne alene væbnede konflikter uden for dansk territorium.

Straffelovrådet har afgivet en deludtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i (betænkning nr. 1556/2015). Deludtalelsen angår kriminalisering af danskeres og herboende udlændinges tilslutning til en væbnet styrke, som deltager i en væbnet konflikt mod den danske stat, hvor kriminaliseringen i hovedsagen er begrundet i, at personer med tilknytning til Danmark har en særlig loyalitetsforpligtelse over for Danmark. På grundlag af rådets forslag i betænkning nr. 1556/2015 blev der ved lov nr. 1880 af 29. december 2015 indsat en ny bestemmelse i straffelovens § 101 a om tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke.

Straffelovrådets fortsatte overvejelser angår således spørgsmålet om at forbyde en persons deltagelse i væbnet kamp ud fra hensyn, som gør sig gældende, hvad enten den danske stat er part i konflikten eller ej.

Straffelovrådets overvejelser om denne del af kommissoriet fremgår af afsnit 2-8 nedenfor. Afsnit 2 angår formålet med kriminalisering af deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, og i afsnit 3 gennemgår Straffelovrådet en række forhold, som må indgå i overvejelser om en en kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter. I afsnit 4 opstiller Straffelovrådet forskellige hovedmodeller for en kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter og i afsnit 5 modeller for en supplerende kriminalisering af indrejse eller ophold i et konfliktområde. Afsnit 6 angår hvervning til væbnede konflikter. Endelig angår afsnit 7 FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178, mens afsnit 8 angår tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme.

Det fremgår af det norske justitsministeriums høringsnotat af juli 2014, at der i Norge har været en diskussion af private sikkerhedsfirmaers varetagelse af militære opgaver. Straffelovrådet har ikke fundet grundlag for i forbindelse med behandlingen af kommissoriet om hvervning til og deltagelse i væbnede konflikter i udlandet mv. særskilt at overveje dette spørgsmål. Rådet forstår således deltagelse i en væbnet konflikt som en deltagelse i form af tilslutning til en væbnet styrke, og dette gælder uanset vedkommendes eventuelle tilknytning til et privat sikkerhedsfirma. Med hensyn til spørgsmålet om deltagelse i en væbnet konflikt uden at være tilsluttet en væbnet styrke henvises til rådets overvejelser i pkt. 3.4.4 nedenfor.

I forlængelse af overvejelserne om kriminalisering af tilslutning til en væbnet styrke har Straffelovrådet overvejet spørgsmålet om tilslutning til eller medlemskab af en terrororganisation, jf. afsnit 9 nedenfor.

1.3. Straffelovrådet er endvidere anmodet om at vurdere, om de gældende regler i straffeloven i tilstrækkelig grad kan modvirke, at foreninger og organisationer mv., der driver f.eks. hospitaler, moskeer, skoler eller daginstitutioner, helt eller delvis finansieres af bidrag fra terrororganisationer. Rådet er i den forbindelse anmodet om tillige at overveje, om der er behov for at kriminalisere modtagelse

fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.

Straffelovrådets overvejelser om denne del af kommissoriet fremgår af afsnit 10 nedenfor.

2. Formålet med kriminalisering af deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet

Behovet for kriminalisering af deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet og ikke mindst den nærmere udformning af en sådan kriminalisering afhænger af, hvad formålet med en sådan kriminalisering er. Med andre ord er spørgsmålet, hvilke hensyn det skal tjene, at man gennem straffeloven dels tager afstand herfra, dels søger at begrænse, at det finder sted.

Af kommissoriet fremgår bl.a. følgende:

”Flere personer har været i træningslejre i udlandet for at modtage militær træning, og et større antal personer er rejst fra Danmark til bl.a. Syrien og Irak for at deltage i væbnede konflikter. De hjemvendte kan udgøre en trussel for det danske samfund, fordi de har fået kamperfaring og kontakt til militante ekstremistiske organisationer i udlandet, og nogle har pådraget sig traumer under kamphandlingerne.

Der er i lyset heraf behov for at få afklaret, om de gældende strafbestemmelser er tilstrækkelige til at modvirke deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet.”

Det hensyn, som der her henvises til, er, at personer, der har deltaget i væbnede konflikter i udlandet (de såkaldte fremmedkrigere), kan udgøre en trussel mod det danske samfund, efter at de er vendt tilbage til Danmark. Der henvises i den forbindelse til kamperfaring, kontakt til militante ekstremistiske organisationer i udlandet og risiko for pådragelse af traumer under kamphandlinger.

To af disse forhold – kamperfaring og risiko for pådragelse af traumer under kamphandlinger – kan være en følge af en hvilken som helst deltagelse i væbnet kamp, herunder som dansk soldat udsendt til en væbnet konflikt i udlandet. Det anføres dog i forarbejderne til lov nr. 176 af 24. februar 2015 om ændring af

pasloven mv. i den forbindelse bl.a., ”at udsendte for Forsvaret ikke kan antages at blive påvirket i en sådan grad, at deres evne eller vilje til at begå alvorlige forbrydelser, når de vender tilbage, forøges. Udsendte modtager således intensiv træning, herunder af psykisk karakter, før udsendelsen, ligesom soldater, der vender hjem fra hårdt belastede missioner, deltager i et møde med en psykolog med henblik på at afklare et eventuelt støttebehov” (pkt. 2.3.1.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 99 fremsat den 17. december 2014 og bemærkningerne til § 1, nr. 4). Der vil tilsvarende kunne argumenteres for, at andre staters væbnede styrker tilsvarende i større eller mindre omfang vil have procedurer, der skal forebygge og i givet fald behandle psykiske skader for udsendte soldater.

For så vidt angår det tredje forhold – kontakt til militante ekstremistiske organisationer – gælder generelt, at det vil være relevant i nogle situationer, men ikke i andre.

Et andet hensyn kan være helt overordnet at søge fra dansk side at bidrage til at begrænse omfanget af væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat ikke er deltager i, ved helt eller delvis at forbyde danske statsborgere eller herboende personer at deltage i sådanne konflikter. Uanset at effekten i forhold til den enkelte konflikt umiddelbart kan være begrænset eller ingen, kan et helt eller delvis forbud muligvis have en holdningsskabende effekt.

Et tredje hensyn er mere specifikt at bekæmpe overgreb af den type, som eksempelvis en gruppe som ISIL har begået. Hvis der (beviseligt) er tale om terrorhandlinger, er det allerede omfattet af de gældende terrorbestemmelser. De gældende terrorbestemmelser kriminaliserer også at fremme virksomheden for en person, gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorisme, terrorlignende handlinger, terrorfinansiering, herved til terrorisme eller terrortræning. Det er dermed også allerede i dag strafbart eksempelvis at deltage aktivt i en gruppe som ISIL’s virksomhed, hvis det kan bevis, at ISIL begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, og at gerningsmanden har forset med hensyn hertil. I andre tilfælde vil de groveste overgreb (eksempelvis vilkårlige henrettelser) utvivlsomt være omfattet af straffelovens almindelige bestemmelser om eksempelvis manddrab. Formålet med en yderligere kriminalisering vil dermed i givet fald være at kunne gribe ind på et tidligere tidspunkt, idet man kriminaliserer f.eks. tilslutningen til en væbnet styrke uafhængig af, om den pågæl-

dende væbnede styrke (beviseligt) begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger.

Et fjerde hensyn er at modvirke negative udenrigspolitiske konsekvenser af, at Danmark måtte blive opfattet som fristed for personer, der deltager i væbnede konflikter i udlandet. Selv uden for tilfælde af formel neutralitet kan danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser tale imod, at personer med dansk statsborgerskab eller fast ophold i Danmark uhindret kan deltage i væbnede konflikter i udlandet. Samtidig bemærkes, at det kan have negative udenrigspolitiske følger, hvis personer med fremmed statsborgerskab eller særlig loyalitet til en given stat forbydes at deltage på denne stats side i en væbnet konflikt. Dette gælder særligt, hvor Danmark i øvrigt støtter den pågældende stats udenrigspolitiske ageren eller i øvrigt har sympati for den pågældende stats formål med at indsætte sine væbnede styrker, eksempelvis hvor en stat handler i selvforsvar mod et angreb.

Et femte hensyn er at modvirke risikoen for, at en væbnet konflikt i udlandet spreder sig til Danmark. Ud over den fare, som hjemvendte fremmedkrigere kan udgøre, jf. ovenfor, kan det således også anføres, at hvis et større antal danskere deltager i en væbnet konflikt i udlandet, vil der være en risiko for, at en modstander vil kunne søge at sprede konflikten til dansk territorium.

En nykriminalisering bør således forudsætte en afklaring af, hvilket formål kriminaliseringen skal tjene, og dernæst en afklaring af, hvordan en kriminalisering mest hensigtsmæssigt kan udformes for at nå dette mål. Det vil således for eksempel være nødvendigt i en analyse at forholde sig til, om det er ønskeligt generelt og i videst muligt omfang at udelukke herboende personer fra at deltage i væbnede konflikter i udlandet, og om midlet hertil skal være en kriminalisering af udrejsen af Danmark med dette formål, indrejsen i et andet land med dette formål eller tilslutningen til en væbnet gruppe/statslig militær styrke eller deltagelse i enhedens væbnede konflikter.

3. Kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet

Straffelovrådet har afgivet en deludtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i (betænkning nr. 1556/2015). Deludtalelsen angår kriminalisering af danskeres og herboende udlændinges tilslutning til en væbnet styrke, som deltager i en væbnet konflikt mod den danske stat, hvor kriminaliseringen i hovedsagen er begrundet i, at personer med tilknytning til Danmark har en særlig loyalitetsforpligtelse over for Danmark. På grundlag af rådets forslag i betænkning nr. 1556/2015 blev der ved lov nr. 1880 af 29. december 2015 indsat en ny bestemmelse i straffelovens § 101 a om tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke.

Spørgsmålet om, hvorvidt og i givet fald hvordan deltagelse i væbnede konflikter, som Danmark ikke deltager i, bør kriminaliseres, er vanskeligere at besvare.

I de sjældne tilfælde, hvor Danmark måtte have erklæret sig neutral i en international væbnet konflikt, dvs. en væbnet konflikt mellem to eller flere fremmede stater, kan hensynet til Danmarks neutralitet tale for et forbyde danskeres deltagelse i den væbnede konflikt.

De folkeretlige regler kræver dog ikke et generelt forbud. Ifølge Haagerkonventionen af 18. oktober 1907 angående neutrale magters og personers rettigheder og pligter i tilfælde af krig til lands må en neutral stat bl.a. ikke finde sig i, at afdelinger af kombattanter dannes eller indrulleringskontorer åbnes på dens territorium til fordel for de krigsførende (jf. artikel 4 og 5). En neutral stat er derimod ikke ansvarlig for, at personer enkeltvis passerer grænsen for at give sig i tjeneste hos en af de krigsførende (jf. artikel 6).

Lov nr. 149 af 2. august 1914, hvorved det forbydes fra dansk territorium at understøtte krigsførende magter, indeholder bl.a. en bemyndigelse til, at regeringen i tilfælde af krig, i hvilken den danske stat er neutral, kan forbyde personer fra dansk territorium at tage tjeneste i de krigsførende magters hær eller flåde. Det er således op til regeringen at beslutte, om der skal udstedes et sådant forbud i forhold til en given krig.

For andre væbnede konflikter, som Danmark ikke deltager i, foreligger der derimod ikke nogen generel kriminalisering af eller mulighed for at forbyde danskeres deltagelse i den væbnede konflikt.

Verden ser i dag anderledes ud, end den gjorde, da denne retstilstand blev til. Før anden verdenskrig byggede Danmarks udenrigspolitik i vidt omfang på neutralitet. Siden 1949 har Danmark været medlem af Nato og dermed allieret med en række andre vestlige lande. Danmark har også siden 1990'erne været part i flere væbnede konflikter, bl.a. i Kosovo i 1999, Afghanistan i 2002 og Libyen i 2011. Danmark er aktuelt part i en væbnet konflikt i Irak og Syrien og i en væbnet konflikt i Afghanistan.

I forhold til før i tiden er det i dag lettere at rejse også til fjerne egne, og folk rejser i det hele taget mere. Endvidere er der i dag mulighed for meget hurtigt at kommunikere – også i form af levende billeder – fra et sted i verden til et andet. Disse kommunikationsmuligheder anvendes også i praksis i forbindelse med væbnede konflikter, og man oplever således i dag en meget hurtig spredning af oplysninger – eksempelvis gennem internettet – fra konfliktområder til personer andre steder, herunder i Danmark.

Spørgsmålet om nykriminalisering angår navnlig tilfælde, hvor en person ikke (beviseligt) har overtrådt straffelovens terrorbestemmelser.

Det drejer sig altså om tilfælde, hvor den gruppe, som der er tale om at slutte sig til, ikke begår og ikke har til hensigt at begå terrorhandlinger, eller hvor det ikke kan bevises, at dette er tilfældet, og at gerningsmanden havde forsæt med hensyn hertil på gerningstidspunktet.

Afgørelsen af, i hvilket omfang deltagelse i sådanne væbnede konflikter bør være strafbar, vil afhænge af, hvilke hensyn kriminaliseringen skal tjene. Straffelovrådet har i afsnit 2 ovenfor givet en oversigt over de væsentligste hensyn i så henseende. En forskellig vægtning af disse hensyn kan føre til meget forskelligartet kriminalisering både i omfang og karakter, herunder en større eller mindre begrænsning af borgernes adgang til af politiske, religiøse eller ideologiske grunde at tilslutte sig en part i en væbnet konflikt i udlandet.

Ved en eventuel nykriminalisering vil der endvidere være grund til at søge at formulere bestemmelser, der så vidt muligt giver en klar afgrænsning af de strafbare handlinger, og som også vil kunne anvendes i praksis, herunder vil omfatte handlinger, der i praksis vil kunne bevises.

Selv om spørgsmålet om kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter er særligt aktualiseret af konflikten i Syrien og Irak, har Straffelovrådet i overensstemmelse med kommissoriet lagt vægt på at overveje spørgsmålet generelt. Det betyder, at der ved vurderingen af, hvor en grænse eventuelt skal drages, bør tages højde for, at eventuelle nye bestemmelser også skal gælde for andre konflikt-situationer og trusselsbilleder. En eventuel nykriminalisering på dette område bør have en mest mulig principiel begrundelse og ikke være møntet på specifikke miljøer, grupper eller situationer. Dagens trusselsbillede peger på fremmedkrigere med baggrund i multietniske og ekstreme islamistiske miljøer som den største trussel. I fremtiden kan dette ændres til andre grupperinger, som rejser ud for at deltage i andre typer af væbnede konflikter. En ikke-statslig aktørs mål og adfærd kan desuden ændres relativt hurtigt, og det samme gælder, hvordan man i Danmark ser på forskellige ikke-statslige aktører. Dette bør der tages hensyn til ved udformning af en strafbestemmelse.

De forskellige hensyn, der kan anføres til støtte for en nykriminalisering, peger efter Straffelovrådets opfattelse således ikke entydigt på én bestemt løsning for, under hvilke omstændigheder deltagelse i væbnede konflikter bør være strafbar, og rådet har derfor ikke fundet grundlag for at foreslå én bestemt model. I stedet beskriver Straffelovrådet nedenfor forskellige modeller for, hvordan en yderligere kriminalisering med henblik på at modvirke deltagelse i væbnede konflikter i udlandet ville kunne udformes. I den forbindelse anføres også Straffelovrådets vurdering af de væsentligste fordele og ulemper ved de enkelte modeller.

Ved udformningen har de enkelte modeller har Straffelovrådet ud over de relevante bagvedliggende hensyn ved en kriminalisering samt hensynet til så vidt muligt en klar afgrænsning og til muligheden for anvendelse i praksis navnlig taget udgangspunkt i nedenstående mere generelle overvejelser (afsnit 3.1-3.7).

Ved siden af spørgsmålet om nykriminalisering har Straffelovrådet endvidere overvejet strafferammen for tilslutning til en væbnet styrke, som er eller indgår i en terrororganisation (afsnit 3.8).

3.1. Fremmed deltagelse i væbnede konflikter historisk og aktuelt

Der er gennem årene foregået og foregår fortsat mange og meget forskelligartede væbnede konflikter overalt i verden. Mange vil være mere eller mindre ukendte for den danske offentlighed, og mange har ikke berørt og mange vil formentlig kun i meget begrænset omfang berøre danske interesser. I teorien vil danske statsborgere eller herboende udlændinge imidlertid kunne tænkes at deltage i alle konflikter og dermed bidrage til at øge omfanget af konflikterne og/eller begå strafbare forhold i denne forbindelse og eventuelt vende radikaliserede og/eller traumatiserede hjem fra konflikterne.

Straffelovrådet er ikke bekendt med nogen samlet historisk undersøgelse af danske statsborgeres eller herboende udlændinges deltagelse i væbnede konflikter i udlandet, men visse oplysninger er dog tilgængelige. Det er velkendt, at i størrelsesordenen 400-500 danske statsborgere deltog i den spanske borgerkrig forud for anden verdenskrig, og at i størrelsesordenen 6000-8000 danske statsborgere gjorde tjeneste i den tyske hær under anden verdenskrig, mens omkring 1000 danske statsborgere gjorde krigstjeneste hos de allierede. Over 1000 danske statsborgere rejste i slutningen af 1939 og begyndelsen af 1940 til Finland for frivilligt at kæmpe i Vinterkrigen, men langt de fleste af disse nåede dog ikke at komme i kamp, før krigen sluttede. Omkring 160 danske statsborgere rejste senere til Finland for at deltage som frivillige soldater i Fortsættelseskrigen. For så vidt angår den aktuelle konflikt i Syrien og Irak fremgår bl.a. følgende af Center for Terroranalyse's "Terrortruslen mod Danmark fra udrejste til Syrien/Irak" (oktober 2015):

"Konflikten i Syrien/Irak tiltrækker fortsat personer fra Danmark, men antallet af udrejste og hjemvendte har været faldende siden Islamisk Stats (IS) udråbelse af et kalifat i juni 2014 og iværksættelsen af en international indsats i september 2014.

CTA vurderer, at mindst 125 personer er eller har været udrejst fra Danmark til Syrien/Irak. Tallet kan være højere. Ca. halvdelen er vendt tilbage. Mere end hver femte udrejste er blevet dræbt i konfliktzonen. De udrejste er fortsat primært unge,

sunni-muslimske mænd. CTA vurderer, at op mod 10 procent af de udrejste til Syrien/Irak er kvinder. Kvinderne vurderes dog ikke at deltage i kamp.

CTA vurderer, at der blandt hjemvendte fra Syrien/Irak er personer, der kan udgøre en terrortrussel. CTA vurderer, at hjemvendte fra konfliktzonen, der ønsker at begå terror, kan handle på eget initiativ eller på opfordring eller instruktion fra grupper eller personer i Syrien/Irak med en global militant islamistisk ideologi. Terrortruslen mod Danmark kan skærpes, såfremt danske udrejste aktivt opfordrer til angreb i Danmark eller mod danske interesser i udlandet.

CTA vurderer, at hjemvendte, der har kontakt til islamistiske miljøer, kan bidrage til radikaliserings af disse. CTA vurderer, at personer, som efter hjemkomsten indgår i kriminelle miljøer, vil have lettere adgang til våben, og at de dermed kan opnå øget kapacitet til at begå terror. CTA vurderer, at en del hjemvendte er skuffede og desillusionerede og ikke umiddelbart er motiverede til at begå terror.

Propagandaen fra militant islamistiske grupper i Syrien/Irak fokuserer i stigende grad på angreb mod Vesten. Der er sket en markant stigning i antallet af angreb og angrebsforsøg siden september 2014. Langt hovedparten er gennemført af personer, der ikke har været udrejst.

CTA vurderer, at de udrejste nu er yngre, opholder sig i konfliktzonen i længere tid og primært tilslutter sig militant islamistiske grupper, alt overvejende IS. CTA vurderer, at dette kan øge risikoen for, at udrejste radikaliseres og opnår kapacitet til at kunne begå terror mod Danmark. CTA vurderer, at truslen fra hjemvendte kan øges, såfremt et stigende antal personer forlader konfliktzonen i Syrien/Irak.”

Af bidraget ”Danske frivillige i ’den lange krig’” af Ib Faurby (i: Rasmus Maria-ger (red.), *Danskere i krig 1936-48* (2009), side 192-226) fremgår bl.a., at ideologi og politisk grundholdning var et fremherskende motiv for de danske statsborgere, der i perioden 1936-1948 meldte sig til udenlandsk krigstjeneste. Der var nationalt sindede konservative og liberale demokrater; der var kommunister, kommunist sympatisører og andre venstreorienterede; der var nazister, nazisympatører og antisemitter (side 207). Det er ifølge Ib Faurby bemærkelsesværdigt, at langt de fleste, hvad enten de som nationalkonservative eller nazister kæmpede mod bolsjevikkerne i Sovjetunionen, mod det nazistiske Tyskland og den tyske besættelsesmagt i Danmark eller for briterne under anden verdenskrig, henviste til, at de gjorde det af hensyn til ”Danmarks ære” (side 207-208). Det var der også flere af kommunisterne i den spanske borgerkrig, der sagde. Nært forbundet med det nationale motiv var også følelsen af nordisk samhørighed for dem, der deltog i Vinterkrigen i Finland. Ud over det politisk-ideologiske og det nationale nævner Ib Faurby også karriereforventninger, arbejdsløshed og eventyrlyst som motiver til udenlandsk krigstjeneste og anfører sammenfattende, at det kan være vanskeligt at udrede den enkelte frivilliges motiver, idet der formentlig ofte har

været tale om et kompliceret samspil mellem motiver, som de pågældende næppe selv altid har været sig fuldt bevidste (side 208-210).

For Norges vedkommende fremgår det af artiklen ”Norske fremmedkrigere i går og i dag” af Thomas Hegghammer (i: Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 2014, side 277-288) bl.a., at der fra norsk side deltog omkring 200 frivillige i den spanske borgerkrig. Ligesom i Danmark var deltagelse i krigen forbudt, men de spanske frivillige nød alligevel en vis folkelig støtte, ikke mindst i arbejderbevægelsen. Herudover nævnes bl.a. norsk deltagelse i de to slesvigske krige, den amerikanske borgerkrig, Vinterkrigen i Finland (over 700) og på tysk side i anden verdenskrig (knap 6000). Under den kolde krig deltog et mindre antal nordmænd med ideologiske højresympatier som lejesoldater i kamp mod kommunistiske oprør i lande som Congo, Rhodesia, Vietnam og Nicaragua. I 1990’erne rejste norske nynazister til Sydafrika for at træne med en højreekstrem milit. I 2014 rejste en norsk-russisk nynazist til Ukraine for at kæmpe for pro-russiske oprørere. Med enkelte mulige undtagelser deltog personer fra den norske venstrefløj derimod ikke efter den spanske borgerkrig i væbnede konflikter. Derimod har en del nordmænd været soldater i den israelske hær. I 2013 rejste der over 30 fra Norge; de fleste unge kristne israelf venner. Thomas Hegghammer konkluderer, at fællesnævneren i alle disse eksempler er, at de frivillige føler et stærk ideologisk tilhørsforhold til en part i konflikten i udlandet. De oplever at være en del af et transnationalt ideologisk fællesskab, hvis sikkerhed de har solidarisk ansvar for. Fremmedkrigere må forstås som altruister; de rejser ud for at hjælpe folkegrupper, de ser på som deres egne.

Mere generelt fremgår det af artiklen, at mindst 70 af 331 væbnede konflikter siden 1815 har haft deltagelse af fremmedkrigere (her forstået som en privatperson, der kæmper i en fremmed konflikt uden betaling). Ud over den spanske borgerkrig nævnes som eksempler Palæstina-krigen i 1948, som tiltrak både jødiske og arabiske frivillige, og Afghanistan-krigen i 1980’erne. Der deltog også udenlandske kommunister og antikommunister i en lang række konflikter i efterkrigstidens Syd- og Latinamerika, Afrika og Asien. Islamistisk fremmedkrigervirksomhed var sjælden før 1980, men er vokset kraftigt siden Afghanistan-krigen i 1980’erne. Der har været udenlandske frivillige i næsten alle konflikter i den muslimske verden siden 1990: Afghanistan, Bosnien, Tadsjikistan, Kashmir, Filippinerne, Tjetjenien, Eritrea, Somalia, Palæstina, Irak, Yemen, Mali, Libyen,

Egypten og Syrien. Syrien er den største islamistiske fremmedkrigerdestination nogensinde, og den europæiske andel slår også alle rekorder. Frem til 2014 var mellem 2000 og 3000 europæiske muslimer rejst til Syrien, heraf over 200 personer fra de tre skandinaviske lande.

3.2. Statslige militære styrker over for ikke-statslige væbnede grupper

Det er et grundlæggende træk ved så godt som alle stater, at de har en væbnet styrke, der er underlagt landets myndigheder med henblik på at forsvare og opretholde statens territoriale integritet og politiske frihed. Statslige væbnede styrker er således et grundlæggende element af staters suverænitet og er lovlige og beskyttede under folkeretten. Modsat er ikke-statslige styrker så godt som altid undergravende for den stat, hvori de opererer, og deres virksomhed er ikke anerkendt som lovlige i folkeretten. Tværtimod kan hver stat som udgangspunkt kriminalisere sådanne væbnede styrker, der agerer på deres territorium eller i øvrigt væsentligt indvirker på statens interesser.

Statslige styrker er generelt bedst organiseret, herunder med hensyn til at opretholde et internt disciplinærsystem og med hensyn til at overholde krigens love og sædvaner. Dette er dog kun det overordnede billede, idet der vil være statslige styrker, som ikke overholder krigens love og sædvaner, og omvendt vil der være ikke-statslige væbnede grupper med et velfungerende internt disciplinærsystem, der generelt sikrer, at gruppen overholder krigens love og sædvaner.

Ikke-statslige væbnede grupper omfattet af Tillægsprotokol II til Genèvekonventionerne er generelt bedre organiseret end andre ikke-statslige væbnede grupper, idet de bl.a. udøver en sådan kontrol over en del af et territorium, at det sætter gruppen i stand til at udføre vedvarende og samordnede militære operationer. Selv om en sådan bedre organisering også generelt set gør det lettere for en sådan gruppe at opretholde et internt disciplinærsystem og at overholde krigens love og sædvaner, vil der ikke desto mindre være grupper omfattet af Tillægsprotokol II, der ikke overholder krigens love og sædvaner, og grupper, der ikke er omfattet af Tillægsprotokol II, men som overholder krigens love og sædvaner.

Det kan i praksis være meget vanskeligt at afgøre, om en ikke-statslig styrke opfylder de kriterier, som fremgår af artikel 1 i Tillægsprotokol II, og det kan desu-

den forekomme, at en ikke-statslig styrke i visse perioder opfylder kriterierne, mens den i andre perioder ikke opfylder kriterierne. Om Tillægsprotokol II finder anvendelse, indvirker ikke på den retlige status for deltagerne i konflikten.

Straffelovrådet finder på denne baggrund ikke grundlag for i forhold til overvejelser om kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter at behandle ikke-statslige væbnede grupper, der er omfattet af Tillægsprotokol II til Genèvekonventionerne, anderledes end andre ikke-statslige væbnede grupper. En eventuel nykriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter bør således i givet fald omfatte alle ikke-statslige væbnede grupper.

Med hensyn til statslige væbnede grupper er det Straffelovrådets opfattelse, at en eventuel nykriminalisering i hvert fald ikke bør omfatte en persons deltagelse i en væbnet konflikt som soldat for en stat, i hvilken den pågældende er statsborger, jf. herom nærmere nedenfor i afsnit 3.5.

For så vidt angår danske statsborgere, der ikke tillige er statsborgere i en anden stat, ses det ikke at kunne give anledning til berettiget kritik, hvis Danmark forbyder deres deltagelse i væbnede konflikter for fremmede stater. Når en person udelukkende er statsborger i Danmark, må Danmark være nærmest til at lovgive om, i hvilket omfang den pågældende kan deltage i en væbnet konflikt for en given stat. Det bemærkes herved om den ”omvendte” situation, at det danske forsvar i et vist omfang rekrutterer udenlandske statsborgere, og at der i den forbindelse i almindelighed indhentes oplysninger om, hvorvidt den pågældendes statsborgerskabsland modsætter sig, at den pågældende gør tjeneste i det danske forsvar. Hos en række allierede og stater, som Danmark deler værdifællesskab med, vil et forbud mod, at danske statsborgere kan tilslutte sig denne stats væbnede styrker, dog ikke desto mindre kunne forventes at give anledning til spørgsmål. Særlig i tilfælde, hvor den pågældende stat er under angreb og danske frivillige ønsker at bistå den pågældende stat, og Danmark måske endda kæmper på samme side som staten i konflikten, vil det kunne være opfattet som urimeligt, at danske statsborgere vil blive straffet for at tilslutte sig den pågældende stats væbnede styrker.

For så vidt angår udenlandske statsborgere vil det kunne give anledning til kritik fra andre stater, hvis Danmark ud fra de hensyn, der er beskrevet i afsnit 2 oven-

for, forbyder deres deltagelse i en væbnet konflikt for en fremmed stat. Når der ikke er tale om at beskytte enten Danmarks forsvar eller neutralitet – men ”alene” om at forebygge, at soldater vender traumatiserede eller radikaliserede tilbage til Danmark, eller at herboende udlændinges deltagelse i konflikten i øvrigt skader Danmarks sikkerhed, eller om at søge at fremme international fred og sikkerhed – vil fremmede stater således eksempelvis kunne gøre gældende, at det vil være en indblanding i deres indre anliggender, hvis Danmark lovgiver om, hvorvidt ikke-danske statsborgere kan gøre tjeneste i fremmede staters væbnede styrker. Fremmede stater vil i den forbindelse bl.a. kunne anføre, at de – ligesom Danmark – har procedurer, der skal forebygge og i givet fald behandle psykiske skader for deres udsendte soldater.

Det kan dermed have negative udenrigspolitiske følger, hvis personer uden dansk statsborgerskab forbydes at deltage på en fremmed stats side i en væbnet konflikt.

En begrænsning til ikke-statslige væbnede grupper kan begrænse de udenrigspolitiske betænkeligheder, men vil gøre det nødvendigt at afgrænse statslige og ikke-statslige grupper over for hinanden, når der skal tages stilling til, om der er begået et strafbart forhold. Der vil også kunne blive tale om frifindelse på grund af manglende forsæt, hvis gerningsmanden savnede forsæt til at tilslutte sig en ikke-statslig gruppe.

Det er Straffelovrådets opfattelse, at flere af de hensyn, der i givet fald vil begrunde en større eller mindre nykriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter, jf. afsnit 2 ovenfor, også kan gøre sig gældende i forhold til statslige væbnede styrker, om end der ikke aktuelt ses at være fokus på eller tilfælde af radikalisering mv. i relation til statslige styrker. En generel undtagelse af statslige styrker fra en nykriminalisering vil i givet fald navnlig være begrundet i udenrigspolitiske hensyn og de væsensforskellige grundlag, som etableringen af henholdsvis statslige og ikke-statslige styrker baserer sig på.

En afvejning af de forskellige hensyn over for hinanden vil bero på en samlet politisk vurdering, og Straffelovrådet har på den baggrund ikke fundet grundlag for helt at udelukke, at der vil kunne forekomme tilfælde, hvor det findes hensigtsmæssigt at lade et forbud mod deltagelse i væbnede konflikter omfatte også stats-

lige væbnede styrker. Rådet har derfor blandt modellerne for, hvordan en yderligere kriminalisering kunne udformes, medtaget en model, som giver mulighed for administrativt at fastsætte, at (også) statslige væbnede styrker skal være omfattet af et forbud. I de øvrige modeller for, hvordan en yderligere kriminalisering kunne udformes, har rådet derimod ikke medtaget statslige væbnede styrker. En gennemførelse af en af de opstillede modeller vil dermed ikke i sig selv indebære noget forbud mod deltagelse i væbnede konflikter for en statslig væbnet styrke.

Det bemærkes, at det i det norske justitsministeriums høringsnotat af juli 2014 er anført, at kriminalisering af deltagelse i væbnet konflikt kan gøre det vanskeligere at påvirke ikke-statslige væbnede styrker til at handle i overensstemmelse med international humanitær ret, hvis de under alle omstændigheder – dvs. uanset om de overholder international humanitær ret eller ej – kan straffes. Ud over i givet fald at være et argument for at afstå fra at kriminalisere deltagelse i væbnet konflikt kan dette synspunkt tale for i givet fald at operere med et væsentligt lavere strafniveau for den blotte deltagelse i væbnet konflikt i forhold til at begå krigsforbrydelser.

Endvidere bemærkes, at den beskyttelse mod retsforfølgning for lovlige krigshandlinger, som den humanitære folkeret giver, det såkaldte kombattantprivilegium, i hovedsagen alene er relevant for så vidt angår statslige styrker. Kombattantprivilegiet indebærer generelt et forbud mod strafforfølgning af fremmede væbnede styrkers kombattanter for lovlige krigshandlinger, hvorved generelt forstås almindelige kamphandlinger, der gennemføres i overensstemmelse med den humanitære folkerets regler. Kombattantprivilegiet indebærer imidlertid ikke et forbud mod retsforfølgning for andre handlinger, selv om de måtte have nær tilknytning til de faktiske kamphandlinger, såsom eksempelvis tilslutning til en væbnet styrke. Der er endvidere så vidt ses ikke noget til hinder for, at en strafbestemmelse om tilslutning til en væbnet styrke bl.a. anses overtrådt gennem den faktiske deltagelse i kamphandlinger, der i sig selv ville være omfattet af kombattantprivilegiet. I relation til en person, der i henhold til den humanitære folkeret nyder kombattantstatus, vil en sådan anvendelse af en strafbestemmelse om tilslutning til en væbnet styrke således ikke være at anse som en kriminalisering af en lovlig krigshandling, men som en kriminalisering af denne persons bistand til en part i en væbnet konflikt. Kombattantprivilegiet er således i almindelighed ikke til hinder for, at en person, der står i et særligt pligtforhold til en stat, af denne

stat kan straffes for tilslutning til en fremmed væbnet styrke. Omfattes statslige styrker af en kriminalisering, kan det dog ikke udelukkes, at spørgsmålet om kombattantprivilegium kan blive rejst også af andre stater under henvisning til såvel retlige principper som politiske hensyn. Dansk kriminalisering af en herboende udlændings tilslutning til en anden stats styrker, uden at dette binder i nogen særlig forbindelse eller danske interesser ud over vedkommendes bopæl, vil af andre stater kunne opfattes som en vidtgående dansk jurisdiktionsudøvelse og indblanding i andre staters forhold. Dette understreger de udenrigspolitiske hensyn, der taler imod at lade statslige styrker være omfattet af en kriminalisering, idet det yderligere bemærkes, at tilslutning til statslige styrker i det hele er undtaget i det norske lovforslag, der er nævnt ovenfor i *kapitel 3*, afsnit 1.4.2.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at også andre folkeretlige regler kan indeholde begrænsninger i adgangen til at retsforfølge personer, der ellers måtte være omfattet af en kriminalisering som beskrevet i afsnit 4-6 nedenfor. Det gælder bl.a. regler om strafferetlig immunitet for statsrepræsentanter for handlinger udført i officiel kapacitet. Disse regler er i hovedsagen sædvaneretsbaserede og deres nærmere indhold omtvistet. Også regler om diplomatisk immunitet kan efter omstændighederne være relevante, ligesom konkrete aftaler om eksempelvis status for fremmede styrkers tilstedeværelse på dansk territorium kan indeholde relevante immunitetsregler. Samspillet mellem sådanne regelsæt, den humanitære folkeret og en kriminalisering vil skulle afklares nærmere afhængig af, om og i givet fald hvilken af de beskrevne modeller der søges udmøntet i lovgivning. Begrænses kriminaliseringen til alene at angå tilslutning til ikke-statslige væbnede styrker, mindskes denne problemstilling, men selv i relation til eksempelvis hvervning til ikke-statslige styrker i udlandet kan sådanne spørgsmål opstå. I den forbindelse bemærkes, at i henhold til straffelovens § 12 begrænses udøvelsen af dansk jurisdiktion i henhold til §§ 6-11 af de i folkeretten anerkendte undtagelser. Det er vurderingen, at denne bestemmelse sammen med andre relevante regelsæt, herunder opportunitetsprincippet, muliggør en håndhævelse, der ligger inden for de skitserede folkeretlige regler.

3.3. International væbnet konflikt over for ikke-international væbnet konflikt

Et stort flertal af væbnede konflikter i verden i dag er ikke-internationale væbnede konflikter. En kriminalisering alene i forhold internationale væbnede konflikter ville dermed kun ramme en lille del af de væbnede konflikter, der foregår. Omvendt ville det ikke være så meget, der faldt uden for en kriminalisering alene i forhold til ikke-internationale væbnede konflikter. Spørgsmålet skal også ses i forhold til sondringen mellem statslige og ikke-statslige styrker. En mulighed ville være kun at ramme deltagelse i ikke-statslige styrker i ikke-internationale væbnede konflikter. Har man i forvejen begrænset sig til ikke-statslige styrker, betyder en begrænsning til ikke-internationale væbnede konflikter alene, at man yderligere undtager ikke-statslige styrker, der kæmper på samme side som en eller flere stater i en international konflikt mellem to eller flere stater.

Straffelovrådet finder ikke grundlag for i forhold til overvejelser om kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter at behandle internationale væbnede konflikter anderledes end ikke-internationale væbnede konflikter. Rådet lægger i den forbindelse bl.a. vægt på, at en ikke-international væbnet konflikt kan gå over til at være en international væbnet konflikt, uden at de hensyn, der i givet fald begrundet et forbud mod danskeres og herboende udlændinges deltagelse i den pågældende væbnede konflikt, dermed afsvækkes. Som eksempel kan nævnes en ikke-international konflikt mellem en stat og en oprørsgruppe, der også bevæger sig ind på en anden stats territorium. Hvis førstnævnte stat foretager kamphandlinger mod oprørsgruppen på den anden stats territorium, vil det bero på den anden stats reaktion eller holdning hertil, om konflikten må anses for ikke-international eller international. Straffelovrådet lægger endvidere vægt på den beskrevne sammenhæng med sondringen mellem statslige og ikke-statslige styrker, som behandles særskilt ovenfor i afsnit 3.2.

3.4. Formen for deltagelse i væbnede konflikter

3.4.1. Straffelovrådets kommissorium angår ”deltagelse” i væbnede konflikter. Sådan deltagelse kan navnlig ske i form af deltagelse i kamphandlinger, indrulle-

ring som kombattant, udførelse af støttefunktioner (bortset fra medicinsk eller religiøs tjeneste) eller udførelse af medicinsk eller religiøs tjeneste.

Forskellen på deltagelse i kamphandlinger og indrullering som kombattant er, at deltagelse i kamphandlinger involverer (beviselig) deltagelse i kamp (hvortil ikke kun regnes f.eks. affyring af våben) i modsætning til ”blot” at stå til rådighed som indrullet kombattant i en væbnet styrke. En anden mulighed er, at man alene deltager i støttefunktioner, eksempelvis forplejning. Medicinsk og religiøs tjeneste er i en kategori for sig, fordi personer i sådan tjeneste folkeretligt nyder en særlig beskyttelse (under forudsætning af, at de ikke tager direkte del i fjendtligheder).

3.4.2. På linje med overvejelserne i betænkning nr. 1556/2015 er det Straffelovrådets opfattelse, at et forbud mod deltagelse i væbnede konflikter i udlandet i givet fald som udgangspunkt bør udformes på den måde, at det kriminaliseres at være tilsluttet de væbnede styrker for en part i konflikten. Det bør således eksempelvis ikke være et krav, at den pågældende har deltaget i kamphandlinger. Til forskel fra forslaget i betænkning nr. 1556/2015 til den nu gennemførte § 101 a, som angår tilslutning til en fjende af Danmark og dermed landsforræderi, finder Straffelovrådet dog, at der i nærværende sammenhæng ikke er grundlag for, at tilslutning med henblik på at udføre medicinsk eller religiøs tjeneste som defineret i den humanitære folkeret kriminaliseres. Denne afgrænsning tager sigte på en eventuel nykriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet, og rådet henleder i den forbindelse for en ordens skyld opmærksomheden på, at straffelovens § 114 e om at fremme virksomheden for en terrororganisation efter omstændighederne vil kunne overtrædes ved at tilslutte sig en terrororganisation med henblik på at udføre medicinsk eller religiøs tjeneste for organisationen.

Som anført i forarbejderne til straffelovens § 101 a kan en ”tilslutning” til en væbnet styrke ske på to måder, enten ved faktisk at indtræde i den væbnede styrke eller ved at aftale med nogen, der repræsenterer den væbnede styrke, at ville indtræde heri.

Det er således et krav, at den pågældende fungerer eller ifølge aftale skal fungere i en væbnet styrke, og det vil desuden være et krav, at den funktion, som den på-

gældende varetager eller ifølge aftale skal varetage i den væbnede styrke, ikke er medicinsk eller religiøs tjeneste som defineret i den humanitære folkeret.

3.4.3. Straffelovrådet har overvejet at foreslå et lidt senere fuldbyrdelsestidspunkt end den blotte aftale om at ville varetage en relevant funktion i en væbnet styrke. Et sådant senere fuldbyrdelsestidspunkt vil kun have betydning i tilfælde, hvor den pågældende endnu ikke (beviseligt) har varetaget en relevant funktion i den væbnede styrke, men hvor det kan bevises, at den pågældende har indgået aftale om at varetage en sådan funktion. Eftersom der også med et senere fuldbyrdelsestidspunkt vil kunne straffes for forsøg, hvis det kan bevises, at der er indgået aftale om at varetage en relevant funktion i den væbnede styrke, vil et senere fuldbyrdelsestidspunkt endvidere kun have afgørende betydning for muligheden for tilbagetræden fra forsøg, jf. straffelovens § 22.

Med en kriminalisering svarende til straffelovens § 101 a vil en person, der f.eks. i Danmark indgår aftale om at varetage en relevant funktion i en væbnet styrke i udlandet, ikke kunne opnå straffrihed efter reglerne om frivillig tilbagetræden fra forsøg ved at fragå aftalen. Med et senere fuldbyrdelsestidspunkt vil en sådan person derimod være straffri, hvis den pågældende frivilligt fragå aftalen, før forbrydelsen er fuldbyrdet (jf. om mulige alternative fuldbyrdelsestidspunkter straks nedenfor).

Af mulige senere fuldbyrdelsestidspunkter (end tidspunktet for aftaleindgåelsen) har Straffelovrådet overvejet afrejsen fra bopælen, udrejsen fra hjemlandet, indrejsen i konfliktområdet og faktisk indtræden i den væbnede styrke. Som nævnt har dette kun betydning i tilfælde, hvor der på et tidligere tidspunkt beviseligt er indgået en aftale om at varetage en relevant funktion i den væbnede styrke. Det gør dermed bl.a. ingen forskel i tilfælde, hvor en person uden en sådan forudgående aftale indrejser i et konfliktområde og først på stedet tilslutter sig en væbnet styrke. I et sådant tilfælde vil overtrædelsen være fuldbyrdet ved tilslutningen på stedet, og frem til dette tidspunkt vil der være tale om forsøg. Endvidere vil et sådant senere fuldbyrdelsestidspunkt som ligeledes nævnt først og fremmest markere det tidspunkt, frem til hvilket den pågældende vil kunne opnå straffrihed ved at fortryde og afbryde sit forehavende. Hvis den pågældende ikke frivilligt afstår fra sit forehavende, men f.eks. bliver forhindret heri, vil den pågældende derimod, hvis bestemmelsen udformes med et senere fuldbyrdelsestidspunkt,

kunne straffes for forsøg, hvis den pågældende beviseligt har indgået aftale om at varetage en relevant funktion i en væbnet styrke omfattet af forbuddet.

På den ene side kan der argumenteres for, at det vil kunne understøtte den forebyggende indsats mod deltagelse i væbnede konflikter i udlandet, at personer, der er gået i gang med at forberede at rejse til udlandet for at deltage i en væbnet konflikt, stadig har mulighed for at opnå straffrihed ved frivilligt at afstå fra deres forehavende. Det vil således i givet fald kunne understøtte en antiradikalisering. I praksis vil det bl.a. kunne være sådan, at politiet først nogen tid efter, at en person – eventuelt med myndighedernes bistand – har forladt et radikaliseret miljø, kommer i besiddelse af beviser for, at den pågældende på et tidligere tidspunkt aftalte med en væbnet styrke at ville indtræde heri. I en sådan situation, hvor faren er afværget og den pågældende i en god udvikling, kan straf for den nu opgivne tilslutning til en væbnet styrke forekomme unødigt streng og formentlig have overvejende negative virkninger for den pågældende og for samfundet. Det taler næppe herimod, at det også kan ses som et forebyggende tiltag at gribe ind med anholdelse og eventuelt varetægtsfængsling, hvis en person har aftalt at tilslutte sig en væbnet styrke omfattet af forbuddet. Så længe den pågældende ikke frivilligt er trådt tilbage, vil der nemlig i en sådan situation foreligge forsøg, og anholdelse og varetægtsfængsling vil derfor i givet fald kunne anvendes efter de almindelige regler herom – og med anholdelse ophører muligheden for at opnå straffrihed ved frivillig tilbagetræden fra forsøg. Det kan også anføres, at hvis formålet med et forbud mod at deltage i væbnede konflikter i udlandet især er at modvirke, at deltagere i sådanne væbnede konflikter vender traumatiserede eller radikaliserede tilbage til Danmark, er der ikke behov for at straffe personer, der frivilligt har opgivet et forehavende om at deltage i en væbnet konflikt i udlandet.

På den anden side kan det anføres, at hvis en person ligefrem har kontakt til en repræsentant for en væbnet styrke omfattet af et forbud og aftaler med denne at ville indtræde i den væbnede styrke, har den pågældende indskibet sig på en så farlig virksomhed, at der ikke er betænkeligheder ved at straffe for dette, selv om den pågældende senere frivilligt opgiver sit forehavende. En sådan aftale adskiller sig således i farlighed fra andre forberedelseshandlinger såsom at sætte sig ind i forholdene på stedet, anskaffe udstyr og planlægge rejsen. Det kan yderligere anføres, at der ved strafudmålingen er mulighed for at tage hensyn til, hvilke konkrete handlinger den pågældende har foretaget sig i anledning af sin tilslut-

ning til en væbnet styrke. Hvis den pågældende endnu ikke er indrejst i konfliktområdet, vil straffen kunne være væsentligt mindre, end hvis den pågældende er indrejst i konfliktområdet, og straffen vil kunne skærpes yderligere, hvis den pågældende også har deltaget i den væbnede konflikt. Hvis den pågældende frivilligt opgiver sit forehavende og undlader at tage af sted, vil det omvendt i almindelighed være en formildende omstændighed, jf. straffelovens § 82, nr. 8, om frivilligt at afværge den fare, der er forvoldt ved den strafbare handling.

Et senere fuldbyrdelsestidspunkt er udtryk for et yderligere objektivt gernings-element, som vil skulle afgrænses og i givet fald bevises at være opfyldt. Hvis man vælger afrejse fra bopælen som fuldbyrdelsestidspunkt, vil der være behov for at forholde sig til, hvad der skal gælde i tilfælde, hvor en person ikke opholder sig på sin bopæl, og helt konkret vil det være nødvendigt at bevise, at afrejsen fra bopælen skete med henblik på at rejse til den væbnede styrke. Hvis man vælger udrejse fra hjemlandet som fuldbyrdelsestidspunkt, vil det ligeledes være nødvendigt at bevise, at udrejsen skete med henblik på at rejse til den væbnede styrke. Hvis man vælger indrejse i konfliktområdet, vil der være behov for at forholde sig til, hvad der i denne sammenhæng skal forstås ved konfliktområdet, og det vil også være nødvendigt at bevise selve indrejsen. Hvis man vælger faktisk indtræden i den væbnede styrke, vil der skulle føres bevis for, at den pågældende har varetaget en relevant funktion i den væbnede styrke. Det bemærkes, at de nævnte bevisspørgsmål bl.a. kan opstå i tilfælde, hvor den pågældende er vendt tilbage til sin bopæl i Danmark og hævder at have opgivet sine planer om at indtræde i en væbnet styrke. Der vil i et sådant tilfælde bl.a. skulle føres bevis for, at den pågældende bevarede sit forsæt til at varetage en relevant funktion i en væbnet styrke omfattet af forbuddet frem til – afhængig af, hvilket fuldbyrdelsestidspunkt der gælder efter bestemmelsen – enten afrejsen fra bopælen, udrejsen fra hjemlandet, indrejsen i konfliktområdet eller den faktiske indtræden i den væbnede styrke.

Det bør understreges, at uanset hvilket fuldbyrdelsestidspunkt der vælges, vil der skulle føres bevis for, at den pågældende har indgået aftale om at indtræde eller faktisk er indtrådt i en væbnet styrke i udlandet. Et sådant bevis vil i realiteten formentlig oftest kunne føres ved hjælp af fotografier, telekommunikation eller andre personers iagttagelser i konfliktområdet. Uden et sådant konkret bevis vil det formentlig i en række tilfælde være vanskeligt at bevise, at tilslutningen til

den væbnede styrke skete allerede før udrejsen af Danmark eller før indrejsen i konfliktområdet. Derfor vil et senere fuldbyrdelsestidspunkt (end tidspunktet for aftaleindgåelsen) i praksis kun få betydning i de situationer, hvor det kan bevises, at den pågældende, før vedkommende forlod sin bopæl, udrejste af hjemlandet eller indrejste i konfliktområdet, indgik aftale om at indtræde i en væbnet styrke i udlandet, og hvor aftalen som fuldbyrdelsestidspunkt vil forhindre, at den pågældende frivilligt opgiver sit forehavende med straffrihed som følge.

På denne baggrund finder Straffelovrådet efter en samlet vurdering, at mest taler for i givet fald at anvende samme fuldbyrdelsestidspunkt i eventuelle nye forbud mod deltagelse i væbnede konflikter som i straffelovens § 101 a for så vidt angår tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke. Straffelovrådet anbefaler således, at det i givet fald (i et nærmere bestemt omfang) forbydes at tilslutte sig en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt.

3.4.4. Straffelovrådet har overvejet, om en kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter også bør omfatte personer, der enkeltvis eller i mindre grupper udfører kamphandlinger i et konfliktområde uden at være tilsluttet eller i sig selv at udgøre en væbnet styrke for en part i den væbnede konflikt.

Straffelovrådet bemærker herved, at enkeltpersoner og mindre grupper, der udfører kamphandlinger for eller med en væbnet styrke for en part i en væbnet konflikt, også vil have tilsluttet sig den væbnede styrke i den forstand, som er beskrevet ovenfor. Ikke mindst hvis der er tale om en ikke-statslig væbnet styrke, må hovedvægten ved vurderingen af en tilslutning – i mangel af ydre kendetegn som uniformer, mærker, id-kort mv. – ofte lægges på den faktiske funktion. Ud over kampfunktioner vil varetagelse af støttefunktioner for en væbnet styrke, som er direkte knyttet til gennemførelsen af denne styrkes militære operationer, understøtte, at vedkommende er tilsluttet den væbnede styrke.

Overvejelserne om en udvidelse i forhold til tilslutning til en væbnet styrke angår således kun tilfælde, hvor en person eller en gruppe af personer på egen hånd udfører kamphandlinger i et konfliktområde, idet personen eller gruppen hverken kæmper for eller med en væbnet styrke for en part i konflikten.

At sådanne ”autonome” grupper skulle operere i et konfliktområde uden at være bare løst tilknyttet en væbnet styrke for en part i konflikten, er formentligt mere teoretisk end praktisk.

Noget andet er, at der i konfliktområder ved siden af kamphandlingerne mellem væbnede styrker (og eventuelt mod civilbefolkningen) vil kunne foregå almindelig kriminalitet, herunder meget muligt i øget omfang sammenlignet med fredstid. Røverbander og andre grupper af kriminelle vil kunne operere i området og i tillæg til deres kriminelle aktiviteter (eksempelvis i form af røveri, afpresning, menneskehandel eller smugling af mennesker, våben eller narkotika) kunne angribe enheder i en væbnet styrke tilhørende en part i den væbnede konflikt for at fremme de kriminelle aktiviteter. Formålet med sådanne angreb kan være at erobre våben, men kan også være at skabe rum for de kriminelle aktiviteter i øvrigt.

Overvejelserne angår i sagens natur tilfælde, hvor det kan bevises, at en person har deltaget i eller medvirket til et (væbnet) angreb. Hvis angrebet efter sine ydre karakteristika er foregået i overensstemmelse med den humanitære folkeret, vil den pågældende have interesse i at påberåbe sig tilslutning til en væbnet styrke som grundlag for handlingerne. Medmindre andre beviser klart modsiger dette, vil den pågældende i så fald kunne straffes efter et forbud mod at tilslutte sig en væbnet styrke. Hvis den pågældende ikke påberåber sig en sådan tilslutning, eller hvis andre beviser klart modsiger en sådan tilslutning, vil den pågældende i stedet – efter straffelovens almindelige regler – kunne straffes for de konkrete handlinger, som lå inden for det, der var forudsat ved den pågældendes medvirken til angrebet. Der vil efter omstændighederne navnlig kunne blive tale om straf for grov vold, ulovlig våbenbesiddelse, røveri, manddrab og eventuelt terrorisme.

Hvis angrebet efter sine ydre karakteristika ikke er foregået i overensstemmelse med den humanitære folkeret, vil den pågældende ligeledes – uanset om den pågældende anses for at være tilsluttet en væbnet styrke eller ej – kunne straffes for de konkrete handlinger, som lå inden for det, der var forudsat ved den pågældendes medvirken til angrebet. Der vil også her efter omstændighederne navnlig kunne blive tale om straf for grov vold, ulovlig våbenbesiddelse, røveri, manddrab og eventuelt terrorisme.

Et lidt andet tænkt eksempel opstilles i det norske forsvarsministeriums hørings-svar af 24. oktober 2014 over det norske justitsministeriums høringsnotat af juli 2014 (her ændret til et tilsvarende dansk eksempel):

En gruppe danskere beslutter sig for at tage til en landsby i Syrien eller Irak for at forsvare landsbyen mod angreb fra ISIL eller andre. De udstyrer sig med våben og øver og træner, men har ingen tanke om at bruge magt ud over selvforsvar på vegne af beboerne i landsbyen og sig selv. De ønsker heller ikke at tage part i konflikten, men kun at beskytte og hjælpe civilbefolkningen.

Straffelovrådet bemærker om dette eksempel, at hvis det i praksis skulle forekomme, bør alene straf for ulovlig våbenbesiddelse og for eventuelle konkrete voldshandlinger, som overskrider grænsen for lovlig nødværge, komme på tale. Uanset om man har stor eller lille sympati med et sådant forehavende, og uanset om man anser det for helt modigt eller dumt og naivt, bør muligheden for sådanne handlinger ikke give anledning til særskilte strafferetlige tiltag. I stedet bør den almindelige straffelovgivning, herunder navnlig våbenlovgivningen og reglerne om nødværge, i givet fald anvendes.

Det er på denne baggrund Straffelovrådets opfattelse, at der ikke er grundlag for i givet fald – i tillæg til kriminalisering af tilslutning til en væbnet styrke – særskilt at kriminalisere udførelse af kamphandlinger uden at være tilsluttet en væbnet styrke. En sådan særskilt kriminalisering vil kun kunne føre til straf, hvis medvirken til kamphandlinger (eller forsøg herpå) kan bevises, og når et sådant bevis foreligger, vil der i mangel af tilslutning til en væbnet styrke kunne straffes for anden – alvorlig – kriminalitet.

Straffelovrådet er opmærksom på, at situationen i praksis kan stille sig sådan, at der alene foreligger bevis for, at en person eller gruppe af personer har befundet sig i området, og eventuelt tillige for, at personen eller gruppen har haft kontakt til bestemte andre personer eller grupper, og/eller for, at personen eller gruppen har båret våben. Rådet er endvidere opmærksom på, at i mangel af andre beviser vil sådanne personer i givet fald kunne gå fri for straf – bortset fra en eventuel straf for ulovlig våbenbesiddelse i sidstnævnte tilfælde.

Efter Straffelovrådets opfattelse vil det imidlertid være for vidtgående at kriminalisere ”kontakt” som sådan til bestemte personer eller grupper. Det er – og bør

forblive – lovligt at tale med også terrorister, krigsforbrydere, oprørsstyrker mv. Det er ikke – og bør ikke være – strafbart at være ”fan” af sådanne personer og herunder eventuelt give udtryk for sin sympati ved at mødes med dem.

Sammenfattende er det således Straffelovrådets opfattelse, at der – bortset fra en eventuel kriminalisering af selve indrejsen i et konfliktområde, jf. herom straks nedenfor og i afsnit 5 – ikke ved en anden udformning af strafbestemmelserne vil kunne opnås en bevislættelse. Det vil altid bero på en konkret vurdering af de foreliggende beviser, om den pågældende hinsides rimelig tvivl har tilsluttet sig en væbnet styrke omfattet af et forbud. Bevisbedømmelsen er fri, så alle relevante forhold – også eksempelvis kontakter på stedet eller via telekommunikation, rejserute og udmeldinger på sociale medier eller i omgangskredsen – kan indgå i den samlede bevisbedømmelse. Selv om det altså i sig selv ikke er eller bør være strafbart at kommunikere med eller omgås repræsentanter for en væbnet styrke, er der ikke noget til hinder for, at oplysninger herom kan indgå i grundlaget for, at en person efter en samlet vurdering hinsides rimelig tvivl findes at have tilsluttet sig en væbnet styrke.

I tilknytning hertil bemærkes yderligere, at bevis for tilslutning til en væbnet styrke f.eks. kan bygge på tiltaltes egen forklaring, forklaringer fra medtiltalte og vidneforklaringer. I en norsk byretsdom af 8. maj 2015, der efter det oplyste er under anke, indgik i grundlaget for en domfældelse for deltagelse i terrororganisationen ISIL i Syrien bl.a. de tiltaltes egne forklaringer og en sagkyndig vidneforklaring fra en medarbejder i Politiets Sikkerhetstjeneste. Andre relevante beviser kan f.eks. være elektronisk materiale i vid forstand (materiale på sociale medier, f.eks. med omtale af rejse til eller ophold i et konfliktområde, billeder af tiltalte i et konfliktområde eller iført påklædning, som viser tilknytning til en væbnet styrke, eller tekst eller billeder, som stammer fra en væbnet styrke; kommunikation via telefon, sms, skype eller chatfora, herunder eventuelt med geografisk lokalisering af, hvorfra kommunikationen fandt sted; internetsøgninger, eksempelvis vedrørende rejseruter eller vedrørende en væbnet styrke) eller oplysninger om rejsemønstre (bestilte eller reservede rejser; oplysninger i øvrigt om ud- og indrejse eller ophold). I en norsk byretsdom af 11. juli 2015, der efter det oplyste er under anke, indgik i grundlaget for en domfældelse for deltagelse i terrororganisationerne ISIL og Al-Nusra Fronten i Syrien bl.a. et betydeligt materiale med dialoger, udtalelser og fotografier fra Facebook.

3.4.5. Straffelovrådet har i tilknytning til overvejelserne om kriminalisering af deltagelse i en væbnet konflikt i form af tilslutning til en væbnet styrke overvejet en supplerende regulering, hvorefter den blotte indrejse eller ophold i et område, hvor der pågår en væbnet konflikt, kriminaliseres i et vist omfang. Disse overvejelser angår ud over de tilfælde, hvor deltagelse i væbnede konflikter i udlandet i givet fald nykriminaliseres, også tilfælde, hvor der er tale om et område, hvor der pågår en væbnet konflikt, i hvilken den danske stat er part, eller et område, hvor der pågår en væbnet konflikt, hvor en organisation, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, er part. Overvejelserne om et sådant indrejse- og opholdsforbud angår således de tilfælde, hvor der ikke foreligger bevis for en tilslutning i strid med de gældende terrorbestemmelser, i strid med straffelovens § 101 a om tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke eller i strid med den nykriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet, som måtte blive gennemført på grundlag af nærværende betænkning, men hvor der i et område pågår en væbnet konflikt, som på den beskrevne måde er omfattet af de gældende terrorbestemmelser, af straffelovens § 101 a eller af en kommende kriminalisering. Straffelovrådets overvejelser om et indrejse- og opholdsforbud fremgår af afsnit 5 nedenfor.

3.5. Personkredsen for et eventuelt forbud

Straffelovrådets deludtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i (betænkning nr. 1556/2015), indeholder udførlige overvejelser om personkredsen for et forbud mod at tilslutte sig en væbnet styrke for en part, som er i væbnet konflikt med Danmark. Argumentationen bygger i vidt omfang på loyalitetsbetragtninger, og konklusionen er, at et sådant forbud mod at tilslutte sig en fjendtlig væbnet styrke bør omfatte danske statsborgere og personer med bopæl i Danmark.

Selv om loyalitetsbetragtninger ikke har samme vægt i forhold til tilslutning til en væbnet styrke, der ikke er Danmarks fjende, finder Straffelovrådet det alligevel naturligt også i overvejelserne om personkredsen for et mere generelt forbud mod deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet at fokusere på danske statsborgere og personer med bopæl i Danmark.

Flere af de hensyn, som et sådant forbud i givet fald skal tjene, peger således i retning af, at en sådan afgrænsning af personkredsen for et eventuelt forbud vil være relevant. Det gælder både hensynet til den risiko for det danske samfund, som hjemvendende fremmedkrigere kan udgøre, og det udenrigspolitiske hensyn til at modvirke, at personer med tilknytning til Danmark deltager i væbnede konflikter i udlandet.

Et forbud, som også omfatter danske statsborgere med dobbelt statsborgerskab og/eller herboende udlændinge, vil imidlertid potentielt kunne ramme deltagelse i væbnede styrker, der tilhører en stat, i hvilken den pågældende er statsborger. I tilfælde, hvor Danmark ikke er part i den væbnede konflikt (jf. om tilfælde, hvor Danmark *er* part i konflikten, Straffelovrådets deludtalelse i betænkning nr. 1556/2015), vil en sådan udformning af forbuddet dog formentlig være for vidtgående. Når Danmarks interesse ikke bygger på, at Danmark selv er part i den væbnede konflikt, vil det således formentlig være for vidtgående at kriminalisere, at en person kæmper som soldat for en stat, i hvilken den pågældende er statsborger. For at undlade en kriminalisering af sådanne tilfælde taler også Danmarks interesse i, at danske statsborgere har mulighed for at melde sig som danske soldater, selv om de også er statsborgere i en anden stat og/eller bor i udlandet.

Disse bemærkninger angår alene spørgsmålet om kriminalisering. Der er ikke herved taget stilling til eventuelle konsekvenser for en dansk statsborgers indfødsret eller en udenlandsk statsborgers opholdsret, hvis den pågældende tilslutter sig en fremmed stats væbnede styrker.

Straffelovrådet finder på denne baggrund, at et eventuelt forbud mod deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet som udgangspunkt bør omfatte danske statsborgere og personer med bopæl i Danmark, men at tilslutning til en væbnet styrke, som tilhører en stat, i hvilken den pågældende er statsborger, dog bør være undtaget fra et sådant eventuelt forbud.

3.6. Politisk-ideologisk vurdering af deltagelsen i en væbnet konflikt

I det omfang en politisk-ideologisk vurdering af deltagelsen i en given væbnet konflikt bør tillægges betydning for strafværdigheden, bør denne vurdering ske i lovgivningen (dvs. ved lov eller ved bekendtgørelse i medfør af lov). Det bør således ikke være overladt til de retshåndhævende myndigheder – anklagemyndigheden ved beslutningen om tiltale og domstolene ved afgørelsen i de tilfælde, hvor tiltale er rejst – at vurdere, om en persons deltagelse i en given væbnet konflikt ud fra en politisk eller ideologisk vurdering er legitim og dermed ikke strafværdig. Eventuel lovgivning om kriminalisering af deltagelsen i en væbnet konflikt bør udformes på en måde, så det fremgår tilstrækkeligt tydeligt, hvilke væbnede konflikter det er forbudt at deltage i, til at det ved sædvanlig juridisk fortolkning og subsumption kan afgøres, om en person i et konkret tilfælde har overtrådt loven.

Mere konkret betyder det, at der ved en eventuel nykriminalisering ikke mindst må foretages et valg mellem en relativt bred kriminalisering, der også rammer deltagelse i væbnede konflikter, som nyder mere eller mindre bred sympati i den danske befolkning, og en bemyndigelseslovgivning, hvor regeringen mere kasuistisk udpeger, under hvilke omstændigheder deltagelse i væbnede konflikter er forbudt. Som en tredje mulighed vil et forbud rettet mod en eller flere bestemte væbnede konflikter kunne fastsættes direkte ved lov (i stil med loven fra 1937, der forbød deltagelse i den spanske borgerkrig).

3.7. Geografisk afgrænsning af et forbud

3.7.1. Et hovedspørgsmål ved udformning af nye bestemmelser om kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet er den geografiske afgrænsning af et forbud. Én – vidtgående – mulighed er at fastsætte et generelt verdensomspændende forbud. Ved andre forbudsmodeller vil der som udgangspunkt skulle foretages en nærmere geografisk afgrænsning af forbuddets rækkevidde, enten positivt eller negativt og enten ved lov eller gennem administrative forskrifter. Et forbud kan dog eventuelt afgrænses gennem en henvisning til bestemte parter eller kategorier af parter i stedet for eller i tillæg til en henvisning til geografiske områder. Ved en positiv afgrænsning angiver reglerne de områder eller parter,

hvor forbuddet gælder; ved en negativ afgrænsning fastsættes et generelt forbud, men således at reglerne undtager visse områder eller parter fra forbuddet.

3.7.2. Det er Straffelovrådets vurdering, at en geografisk afgrænsning alene gennem en abstrakt beskrivelse ikke vil være hensigtsmæssig. En henvisning til eksempelvis ”områder, i hvilke der pågår en væbnet konflikt,” vil således efter rådets opfattelse være for vanskelig at håndtere i praksis, og en henvisning til eksempelvis ”stater, i hvilke der pågår en væbnet konflikt,” vil, hvis den anvendes som generel regel, være for vidtgående, da der kan være tilfælde, hvor kun en lille del af en stats territorium er berørt af en væbnet konflikt. Det bemærkes herved også, at der i relation til særligt ikke-internationale væbnede konflikter, hvor en ikke-statslig gruppe er i væbnet konflikt med en række stater, ikke hersker tilstrækkelig folkeretlig klarhed om den geografiske udstrækning af konflikten til, at en afgrænsning til konfliktområdet kan anses for at være hensigtsmæssig i en strafferetlig sammenhæng.

Der vil således i givet fald være behov for, at en geografisk afgrænsning i givet fald direkte henviser til navngivne geografiske områder. Som nævnt kan en sådan afgrænsning i princippet ske enten ved lov eller gennem administrative forskrifter. Det er imidlertid Straffelovrådets opfattelse, at hvis der ikke er tale om enkeltstående, klart afgrænsede forbud, vil det være uhensigtsmæssigt at opliste navngivne geografiske områder ved lov. Dette skyldes navnlig, at de forhold, der begrunder afgrænsningen, kan ændre sig hurtigt og dermed hurtigt være forældet, hvilket vil kunne indebære, både at forbuddet i givet fald dækker områder, som det ikke længere burde dække, og at forbuddet ikke dækker alle områder, som det burde dække.

Selv hvis regeringen ved lov bemyndiges til at fastsætte den geografiske afgrænsning for et forbud mod at deltage i væbnede konflikter, vil det imidlertid kunne være en udfordring både at fastsætte en hensigtsmæssig afgrænsning til at begynde med og løbende at ajourføre afgrænsningen i takt med, at de forhold, der begrunder afgrænsningen, udvikler sig. Det vil bl.a. være en udfordring at få – og ikke mindst løbende ajourføre – oplysninger om situationen i bestemte områder. Erfaringen viser således, at væbnede konflikter løbende kan skifte karakter. Endvidere vil der være behov for at afveje hensynet til ikke at fastsætte et forbud, der rækker ud over, hvad formålet tilsiger, og hensynet til at afgrænse forbuddet på

en sådan måde, at borgerne har rimelig mulighed for at overholde forbuddet, og at der er rimelig udsigt til, at overtrædelser af forbuddet også i praksis kan straffes.

Hvis der eksempelvis i praksis kun er kamphandlinger i en del af en stat, eventuelt i et grænseområde mellem to nabostater, vil det kunne være meget vidtgående at afgrænse et forbud, så det dækker hele den pågældende stat eller begge de pågældende stater i deres helhed. Som eksempel kan nævnes Kashmir-konflikten, hvor de omtvistede områder, som kontrolleres af henholdsvis Pakistan, Indien og Kina set i forhold til de pågældende landes samlede territorium er af begrænset eller meget begrænset størrelse. Den del af Kashmir, som er under pakistansk kontrol, udgør mindre end 10 pct. af Pakistans samlede territorium, den indisk kontrollerede del udgør mindre end 4 pct. af Indiens samlede territorium, og den kinesisk kontrollerede del udgør mindre end ½ pct. af Kinas samlede territorium. Eksemplet er blot til illustration af, at der kan være tilfælde, hvor det kan være helt uproportionalt at lade et forbud, der skyldes en væbnet konflikt i et bestemt område, omfatte en eller flere hele stater – der er ikke hermed taget stilling til, om konflikten i Kashmir aktuelt har en intensitet, der gør, at den kan betegnes som en væbnet konflikt, endsige om en væbnet konflikt i Kashmir i givet fald hører til de konflikter, der bør være omfattet af en nykriminalisering.

Omvendt vil en geografisk afgrænsning, der ikke følger statsgrænser, være vanskeligere både at fastsætte, at forstå for borgerne og at bevise overtrædelse af. Det er på denne baggrund Straffelovrådets opfattelse, at det i givet fald bør være muligt at fastsætte en geografisk afgrænsning, der omfatter mere end selve det område, hvor kamphandlingerne pågår, hvis en sådan bredere afgrænsning giver en klarere afgrænsning. Der bør dog også være et rimeligt forhold mellem forbuddets afgrænsning og størrelsen af det område, hvor kamphandlinger pågår. Denne opfattelse indebærer, at det efter omstændighederne vil være muligt at afgrænse et forbud til at omfatte en stat i sin helhed, selv om kamphandlingerne alene pågår i en del af den pågældende stat.

3.7.3. Det er endvidere Straffelovrådets opfattelse, at det i praksis vil kunne vise sig vanskeligt på en hensigtsmæssig måde at afgrænse et forbud gennem en henvisning til de parter, hvis væbnede styrker det er forbudt at tilslutte sig.

Dette skyldes bl.a., at ikke-statslige væbnede styrker til stadighed dannes, om- dannes, opsplittes eller opløses, og at det desuden kan være vanskeligt at skaffe pålidelige oplysninger om dem. Det kan derfor også være vanskeligt gennem en henvisning til konfliktparter at afgrænse et forbud, så det rammer alle, man ønsker at ramme, og ikke rammer nogen, man ikke ønsker at ramme.

Hvis den politiske afvejning, som er beskrevet nedenfor i afsnit 4.1, fører frem til, at bør indføres et forbud med hensyn til *alle* ikke-statslige væbnede styrker i et givet område, er spørgsmålet om henvisningen til parter ikke vanskeligt, men bidrager omvendt ikke yderligere til afgrænsningen af forbuddet (ud over udelukkelsen af statslige væbnede styrker), og det afgørende bliver den geografiske afgrænsning, jf. herom pkt. 3.7.2 ovenfor.

Hvis den politiske afvejning derimod fører frem til, at kun tilslutning til *visse* (terroristiske, forbryderiske, undertrykkende eller fjendtlige) ikke-statslige væbnede styrker i et givet område bør forbydes, kan det derimod i praksis vise sig vanskeligt til stadighed at have et opdateret forbud, som dækker de ikke-statslige væbnede styrker, som ønskes dækket. Hertil kommer, at det i sådanne tilfælde, hvor der i et område opererer flere ikke-statslige væbnede styrker, hvoraf kun nogle omfattes af et forbud mod tilslutning, bliver et – efter omstændighederne vanskeligt – bevistema, *hvilken* ikke-statslig væbnet styrke en tiltalt i givet fald har været tilsluttet.

3.7.4. Et yderligere spørgsmål er, hvilken minister der i givet fald bør have bemyndigelse til at fastsætte den geografiske afgrænsning af et forbud mod at deltage i væbnede konflikter.

En beslutning om, at et forbud skal gælde eller ikke skal gælde for et givet område eller en given part, vil berøre flere ministeriers ressortområde. Det gælder Justitsministeriet bl.a. på grund af forbuddets karakter af generel strafregulering af borgernes adfærd og på grund af sammenhængen med bl.a. straffelovens bestemmelser om terrorisme mv. Det gælder Udenrigsministeriet på grund af de mulige udenrigspolitiske virkninger og på grund af, at udenrigstjenesten kan have oplysninger af betydning for beslutningen om den geografiske afgrænsning af et forbud. Det gælder Forsvarsministeriet på grund af den mulige betydning for forsvaret og på grund af, at forsvaret og Forsvarets Efterretningstjeneste kan have

oplysninger af betydning for beslutningen om den geografiske afgrænsning af et forbud.

Der er næppe tvivl om, at en beslutning om den geografiske afgrænsning af et forbud (bortset fra eventuelle mere teknisk betonedede ajourføringer) i praksis vil involvere alle de nævnte ministerier og også Statsministeriet. I det omfang beslutningen vil have større udenrigspolitisk rækkevidde, hvilket formentlig jævnligt kan være tilfældet, vil regeringen desuden skulle rådføre sig med udenrigspolitisk nævn, jf. grundlovens § 19, stk. 3.

Straffelovrådet finder, at det vil være naturligt i bemyndigelsesbestemmelsen at afspejle, at flere ministerier kan have væsentlig interesse i sagen, og rådet foreslår derfor, at en bemyndigelsesbestemmelse i givet fald udformes på den måde, at justitsministeren efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren kan fastsætte den geografiske afgrænsning af et forbud. Når kompetencen bør henlægges til justitsministeren, skyldes det forbuddets karakter af generel straf-sanktioneret regulering af borgernes adfærd.

Det er Straffelovrådets opfattelse, at de vanskeligheder, der i praksis må forventes at være med at fastsætte en hensigtsmæssig geografisk afgrænsning af et forbud, med styrke taler for, at en bemyndigelse til administrativt at fastsætte, hvilke områder eller parter et forbud gælder for, bør forudsættes anvendt i et begrænset antal tilfælde. En sådan bemyndigelsesmodel vil dermed ikke være egnet til at fastsætte forbud, der omfatter en stor del af de mange væbnede konflikter, der pågår forskellige steder i verden. Hvis den politiske afvejning, som er beskrevet nedenfor i afsnit 4.1, fører frem til, at der bør indføres forbud med hensyn til en stor andel af de væbnede konflikter i verden, vil det således efter Straffelovrådets opfattelse være hensigtsmæssigt at anvende en anden model, mest nærliggende formentlig et generelt forbud eventuelt suppleret med en bemyndigelse til at undtage områder, konflikter eller parter fra forbuddet.

3.8. Strafferammen for tilslutning til en væbnet styrke, der er eller indgår i en terrororganisation

Efter straffelovens § 114 c, stk. 3, straffes med fængsel indtil 6 år den, som lader sig hverve til at begå terrorhandlinger, jf. straffelovens § 114, eller terrorlignende

handlinger, jf. straffelovens § 114 a. Bestemmelsen kan bl.a. overtrædes ved at tilslutte sig en væbnet styrke, der er eller indgår i en terrororganisation, med forset til at begå terrorhandlinger eller terrorlignende handlinger.

Efter straffelovens § 114 e straffes ligeledes med fængsel indtil 6 år den, som i øvrigt fremmer virksomheden for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114, 114 a, 114 b, 114 c eller 114 d (terrorhandlinger, terrorlignende handlinger, terrorfinansiering, hvervning til terrorisme eller træning til terrorisme). Bestemmelsen i § 114 e, der er subsidiær i forhold til bl.a. straffelovens § 114 c, kan bl.a. overtrædes ved gennem sin tilslutning til en væbnet styrke, der er eller indgår i en terrororganisation, at fremme terrororganisationens virksomhed.

Bestemmelserne i §§ 114 c og 114 e blev gennemført i forbindelse med antiterrorpakke II fra 2006 på grundlag af Straffelovrådets forslag i betænkning nr. 1474/2006 om det strafferetlige værn mod terrorisme.

Det er Straffelovrådets opfattelse, at udviklingen siden 2006 har vist, at terrororganisationer, der med væbnede styrker deltager i en væbnet konflikt, generelt er farligere end andre terrororganisationer. Når en terrororganisation organiserer sig som en væbnet styrke, har den en kapacitet til at begå terrorhandlinger, som går ud over, hvad der ellers kendes. En terrororganisation kan med en væbnet styrke tiltvinge sig kontrol over et område i en periode og kan i den forbindelse terrorisere befolkningen i området vedvarende i kortere eller længere tid. Rekrutterings- og træningsmulighederne er også større i sådanne tilfælde.

Straffelovrådet finder, at det på denne baggrund kan overvejes at fastsætte en højere strafferamme for at lade sig hverve til terrorisme eller i øvrigt at fremme virksomheden for en terrororganisation, når det sker ved at tilslutte sig en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt.

Ud fra de strafferammer, der i øvrigt er fastsat i straffelovens bestemmelser om terrorisme, vil en strafferamme på fængsel indtil 10 år efter rådets opfattelse i givet fald være passende. Det vil kunne overvejes i tilknytning hertil at fastsætte en yderligere forhøjet strafferamme, hvis en person ikke alene har tilsluttet sig en væbnet styrke, der er eller indgår i en terrororganisation, med henblik på at delta-

ge i en væbnet konflikt, men også beviseligt har deltaget i kamphandlinger. Strafferammen derfor kunne i givet fald fastsættes til fængsel indtil 16 år. Det anførte skal ses i lyset af, at hvis den pågældende beviseligt har medvirket til terrorhandlinger, er strafferammen fængsel indtil på livstid, jf. straffelovens § 114.

En sådan forhøjet strafferamme (eller sådanne forhøjede strafferammer) ville f.eks. kunne fastsættes i tilknytning til en eventuel generel kriminalisering af at være tilsluttet en ikke-statslig væbnet styrke, jf. Straffelovrådets model 2 beskrevet i afsnit 4.3 nedenfor. En forhøjet strafferamme (eller forhøjede strafferammer) ville også kunne fastsættes i tilknytning til en eventuel kriminalisering af tilslutning til visse væbnede styrker, jf. Straffelovrådets model 1, 3 og 4 beskrevet i afsnit 4.2, 4.4 og 4.5 nedenfor, men i så fald vil strafforhøjelsen kun gælde i forhold til de pågældende væbnede styrker, og der vil dermed kunne være terrororganisationer, der er organiseret som en væbnet styrke, der falder udenfor.

Alternativt ville en sådan forhøjet strafferamme (eller sådanne forhøjede strafferammer) kunne fastsættes i tilknytning til de gældende bestemmelser om terrorisme, herunder navnlig straffelovens § 114 c, stk. 3, om at lade sig hverve til at begå terrorhandlinger og § 114 e om i øvrigt at fremme virksomheden for en terrororganisation mv.

4. Modeller for kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet

4.1. Oversigt og hovedhensyn

Straffelovrådet beskriver i det følgende forskellige modeller for en kriminalisering med henblik på at modvirke deltagelse i væbnede konflikter i udlandet.

Der er tale om to forskellige former for kriminalisering. Den første er en kriminalisering af selve deltagelsen i en væbnet konflikt (dvs. tilslutning til de væbnede styrker for en part i konflikten bortset fra tilslutning med henblik på medicinsk eller religiøs tjeneste). Den anden er en (supplerende) kriminalisering af overho-

vedet at indrejse eller opholde sig i et område, hvor der pågår en væbnet konflikt, jf. afsnit 5 nedenfor.

Tre af modellerne for kriminalisering af selve deltagelsen i en væbnet konflikt falder i to grupper med hver sit modsatrettede udgangspunkt. Den første gruppe omfatter model 1 og fastholder det historiske udgangspunkt, at danske statsborgere og herboende udlændinge under ansvar efter straffelovens bestemmelser som udgangspunkt kan udrejse af landet for at deltage i væbnede konflikter i udlandet, men at sådan deltagelse kan forbydes i et nærmere bestemt omfang. Den anden gruppe omfatter model 2 og 3 og har som udgangspunkt, at det generelt eller som udgangspunkt er forbudt for danske statsborgere og herboende udlændinge at deltage i væbnede konflikter for en ikke-statslig væbnet styrke. Model 4 har ikke som sådan et udgangspunkt, idet den kan udformes på forskellig måde og dermed kan nærme sig enhver af de øvrige modeller. Modellerne kan også kombineres, navnlig sådan at én model anvendes i forhold til visse væbnede konflikter, parter eller konfliktområder, mens en anden model anvendes i forhold til andre væbnede konflikter, parter eller konfliktområder.

Uanset de mange variable er det dog sådan, at den første model i større eller mindre omfang kan være egnet, hvis den politiske afvejning, som er beskrevet nedenfor, fører frem til, at danskere og herboende udlændinge som udgangspunkt bør bevare deres adgang til at deltage i væbnede konflikter i udlandet, men at der dog er visse væbnede konflikter, hvor der bør fastsættes et forbud. Denne model er derimod ikke egnet, hvis udgangspunktet er det modsatte, at danskere og herboende udlændinge generelt forbydes at deltage i væbnede konflikter i udlandet. Omvendt kan model 2 og 3 i større eller mindre omfang være egnede, hvis deltagelse i væbnede konflikter i udlandet generelt skal forbydes, eventuelt med visse undtagelser.

Straffelovrådets overvejelser angår generelle forbud, idet der dog i en af de supplerende modeller vedrørende indrejse eller ophold i et konfliktområde indgår overvejelser om mulighed for individuel dispensation. Straffelovrådets overvejelser angår således ikke individuelle forbud rettet til en bestemt person, men det indgår naturligvis som baggrund for Straffelovrådets overvejelser, at pasloven siden den 1. marts 2015 har indeholdt mulighed for at udstede udrejseforbud rettet til en bestemt person (med mulighed for dispensation til specifikke rejser).

Straffelovrådet understreger, at det første og mest grundlæggende spørgsmål, der bør tages stilling til i forbindelse med en eventuel nykriminalisering, er, om og i givet fald i hvilket omfang danske statsborgere og herboende udlændinge bør kunne straffes for at deltage i væbnede konflikter i udlandet.

Det historiske udgangspunkt er som nævnt, at dette generelt er straffrit, når den pågældende ikke ved sin deltagelse fremmer virksomheden for en terrororganisation eller i forbindelse med sin deltagelse i øvrigt begår strafbare forhold, eksempelvis medvirker til krigsforbrydelser.

Så vidt ses er det eneste eksempel på en undtagelse fra dette udgangspunkt om borgernes frihed til også ved deltagelse i væbnede konflikter i udlandet at støtte grupper af eksempelvis ideologiske eller religiøse grunde den spanske borgerkrig, hvor lovgivningsmagten som led i en fælleseuropæisk beslutning forbød udrejse fra dansk territorium for at deltage i den spanske borgerkrig. Forbuddet var gældende fra slutningen af februar 1937 til borgerkrigens slutning, men fik angiveligt ikke konsekvenser for tilstrømningen af danske frivillige (Ib Faurby, ”Danske frivillige i ’den lange krig’”, i: Rasmus Mariager (red.), *Danskere i krig 1936-48* (2009), side 203). Det var efter loven alene udrejse fra Danmark, der var kriminaliseret, og personer, der var udrejst før forbuddets ikrafttræden, kunne dermed fortsat lovligt deltage i den spanske borgerkrig. Strafmaksimum var 3 måneders fængsel. Nogle frivillige blev efter hjemkomsten idømt korte hæftestraffe, men efter at den internationale ikke-interventionskomité havde anbefalet ikke at straffe de frivillige, blev det besluttet ikke at rejse yderligere tiltaler for overtrædelse af 1937-loven (op.cit., side 203-204).

Med hensyn til første verdenskrig bemærkes, at den lov, der blev gennemført i forbindelse med krigens udbrud med henblik på at sikre Danmarks neutralitet, alene forbyder nærmere angivne handlinger til understøttelse af de krigsførende magter *fra dansk territorium*. Loven – der som en generel lov om krige, i hvilke den danske stat er neutral, stadig er gældende – begrænser således ikke borgernes adgang til at deltage i væbnede konflikter *i udlandet*.

Med hensyn til anden verdenskrig bemærkes, at der ikke var eller blev fastsat generelle forbud mod deltagelse i krigen i udlandet, men at der som led i retsopgø-

ret efter besættelsen blev fastsat strafbestemmelser og gennemført straffesager om danskeres deltagelse i krigen på tysk side. Kriminaliseringen var overordnet set begrundet i, at de pågældende havde kæmpet for den stat, som samtidig havde etableret en militær besættelse af Danmark. Der er dermed ikke tale om et relevant fortilfælde i relation til overvejelserne i nærværende betænkning, som netop *ikke* angår tilfælde, hvor en person deltager i væbnet konflikt mod den danske stat.

Først når det grundlæggende spørgsmål om, hvorvidt og i givet fald i hvilket omfang danske statsborgeres og herboende udlændinges adgang til at deltage i væbnede konflikter i udlandet skal begrænses, er besvaret, kan der tages kvalificeret stilling til, hvordan en kriminalisering i givet fald nærmere skal udformes. Herunder hører bl.a. spørgsmål om, i hvilken grad en kriminalisering skal følge direkte af loven eller fastsættes administrativt efter bemyndigelse i loven. Endvidere er der spørgsmålet om eventuelle undtagelser til et forbud, herunder om undtagelser skal være lovbestemte eller fastsat administrativt.

Med hensyn til, om der bør ske en nykriminalisering uden for den kriminalisering af at kæmpe mod den danske stat, som blev gennemført ved lov nr 1880 af 29. december 2015, og uden for tilfælde af terrorisme, fremme af terrorisme eller krigsforbrydelser mv., kan det på den ene side anføres, at ingen eller en begrænset nykriminalisering vil videreføre den historiske adgang for danskere og herboende udlændinge til at rejse ud og kæmpe også med våben for en sag, som de af f.eks. ideologiske eller religiøse grunde støtter. En sådan retstilstand kan bl.a. give mulighed for uden at ifalde straf efter dansk ret at deltage i også væbnet frihedskamp og modstandsbevægelser mod undertrykkende regimer rundt omkring i verden. Det er i givet fald den enkelte, der har råderetten over, hvem den pågældende ønsker eller ikke ønsker at kæmpe for med våben i hånd. Så længe borgeren ikke kæmper for eller i øvrigt støtter en organisation, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, eller medvirker til krigsforbrydelser mv., kan den pågældende i princippet frit vælge at kæmpe for enhver part, som ikke er i væbnet konflikt mod den danske stat, hvad enten den danske regering eller lovgivningsmagt eller et større eller mindre flertal i den danske befolkning sympatiserer med den pågældende parts væbnede kamp eller ej. Efter dette synspunkt vil det være et tilbageskridt for mulighederne for frihedskamp at give staterne monopol på lovlig magtanvendelse i væbnede konflikter. Der er således adskillige

eksempler på, at demokratiske fremskridt er sket ved, at ikke-statslige grupper har sat sig op mod myndighederne.

Det kan på den anden side anføres, at på det stadi, som den internationale retsorden har nået i dag, bør det principielt være forbeholdt stater at anvende våbenmagt. Det kan således anføres, at ligesom det længe har været anerkendt på nationalt plan, at et retssamfund bl.a. kræver, at staten har monopol på magtanvendelse, bør staterne have monopol på magtanvendelse på det internationale niveau. Som folkeretten ser ud i dag, indebærer dette synspunkt nærmere, at den enkelte stat som udgangspunkt har monopol på magtanvendelse på sit territorium, og at andre staters magtanvendelse således som udgangspunkt kræver samtykke fra den pågældende stats regering. Kun i undtagelsestilfælde såsom individuelt eller kollektivt selvforsvar eller en trussel mod international fred og sikkerhed vil en stat lovligt kunne anvende magt på en anden stats territorium uden denne stats samtykke. Hvis begrundelsen er en trussel mod international fred og sikkerhed, uden at der er tale om individuelt eller kollektivt selvforsvar eller en humanitær nødsituation, kræver en sådan magtanvendelse desuden en beslutning i FN's Sikkerhedsråd. På det individuelle plan indebærer synspunktet, at enkeltpersoner ikke lovligt bør kunne deltage i kamphandlinger for ikke-statslige styrker, uanset om disse kan betegnes som oprørsbevægelser, modstandsbevægelser, frihedsbevægelser eller andet, og uanset om de kæmper mod et udemokratisk, undertrykkende regime. Synspunktet anerkender, at der er adskillige historiske eksempler på, at demokratiske fremskridt er sket ved, at ikke-statslige grupper har sat sig op mod myndighederne, men lægger større vægt på, at der i nutiden er mange eksempler på, at ikke-statslige gruppers oprør hverken på kort eller mellemlangt sigt har forbedret borgernes situation med hensyn til fred, frihed og sikkerhed.

En vægtning udelukkende af det første synspunkt fører til, at det alene bør overvejes, om der er grundlag for yderligere kriminalisering med henblik på at modvirke tilslutning til terrororganisationer mv., idet enhver deltagelse i øvrigt i væbnede konflikter i udlandet under overholdelse af den humanitære folkeret fortsat bør være reguleret af straffelovens almindelige regler.

En vægtning udelukkende af det andet synspunkt fører til, at der bør indføres et generelt forbud mod at deltage i væbnede konflikter i udlandet i hvert fald for så vidt angår ikke-statslige styrker.

En afvejning af de to synspunkter over for hinanden vil kunne føre til en nykriminalisering, der ligger et sted på den glidende skala mellem disse to yderpunkter.

Efter Straffelovrådets opfattelse vil det navnlig bero på en politisk vurdering, om og i givet fald hvor omfattende en nykriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet der bør gennemføres. Rådet har i lyset heraf ikke fundet grundlag for at anbefale én bestemt udformning af en mulig nykriminalisering. Rådet har derimod opstillet en række modeller for en mulig nykriminalisering og beskrevet deres fordele og ulemper og i den forbindelse peget på, hvilken model der efter rådets opfattelse må anses for mest hensigtsmæssigt at kunne opfylde forskellige ønsker til omfanget af et forbud mod deltagelse i væbnede konflikter i udlandet.

Straffelovrådet bemærker herved, at det efter rådets opfattelse ikke kan forventes, at en kriminalisering fuldt ud vil kunne modvirke deltagelse i væbnede konflikter i udlandet i det omfang, som ønskes. Dette skyldes ikke alene, at der vil være personer, der føler så stærkt for den sag, de ønsker at kæmpe for, at de ikke vil blive afskrækket af risikoen for selv en langvarig fængselsstraf, men også, at der uanset kriminaliseringens nærmere udformning vil være tilfælde, hvor en overtrædelse ikke kan bevises. Straffelovrådets overvejelser vedrørende modellerne skal således ses som rådets bud på den relativt mest hensigtsmæssige udformning af en kriminalisering i forhold til, hvad man ønsker at modvirke.

Beskrivelsen af de enkelte modeller skal endvidere læses i lyset af overvejelserne i afsnit 3 ovenfor. Opmærksomheden henledes i den forbindelse særligt på, at et forbud mod deltagelse i en væbnet konflikt skal forstås som et forbud mod at tilslutte sig en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt bortset fra tilslutning med henblik på medicinsk eller religiøs tjeneste.

4.2. Model 1 – bemyndigelse til regeringen til at forbyde deltagelse i nærmere angivne væbnede konflikter i udlandet

Model 1: Regeringen bemyndiges til at forbyde deltagelse i nærmere angivne væbnede konflikter i udlandet. Forbuddet vil kunne være geografisk afgrænset

og/eller begrænset til nærmere angivne parter i de pågældende væbnede konflikter.

Formålet med denne model vil være så vidt muligt samtidig at varetage de forskellige hensyn, der i forskellige situationer taler for at begrænse danskeres og herboende udlændinges deltagelse i væbnede konflikter i udlandet. Det gælder den risiko for det danske samfund, som personer, der vender hjem fra en væbnet konflikt i udlandet, kan udgøre, det gælder ønsket om ikke at bidrage til at øge konfliktens omfang, det gælder forebyggelse af international terrorisme, og det gælder udenrigspolitiske hensyn, herunder neutralitet.

De væsentligste potentielle fordele ved denne model er således, at kriminaliseringen kan begrænses til de konflikter og de parter, hvor hensynene bag kriminaliseringen begrundet et forbud, og at kriminaliseringen løbende kan tilpasses skiftende forhold.

Regeringens udpegning af navngivne konflikter og eventuelt navngivne parter i disse konflikter vil kunne blive opfattet som en udenrigspolitisk stillingtagen til de pågældende konflikter eller parter. Hvis formålet med kriminalisering bl.a. er, at Danmark af udenrigspolitiske grunde skal bidrage til, at danske fremmedkrigere ikke deltager i de pågældende konflikter eller for de pågældende parter, kan dette ses som en fordel. Hvis Danmark på grund af modellens udformning så at sige bliver nødt til at tilkendegive sin stilling til et antal væbnede konflikter i verden, kan den udenrigspolitiske virkning dog nok snarere ses som en ulempe.

Det må samtidig erkendes, at det i komplicerede konflikter som for eksempel den igangværende konflikt i Syrien kan være forbundet med betydelige vanskeligheder at identificere de deltagende grupper og sikkert fastslå, om deres deltagelse i konflikten er så meget i overensstemmelse med danske interesser, at deltagelse bør være lovlig, eller om den konkret bør forbydes. Hvis et forbud omfatter deltagelse i enhver statslig eller ikke-statslig enhed i for eksempel Syrien-konflikten, undgås førnævnte problem, men til gengæld udelukkes deltagelse i grupperinger, der bekæmper ISIL-styrkerne.

I betragtning af det betydelige antal væbnede konflikter i verden og de skiftende forhold vil modellen efter Straffelovrådets opfattelse kun være egnet under for-

udsætning af, at regeringen ikke forventes at forholde sig til alle væbnede konflikter i verden, men alene at udstede et forbud i tilfælde, hvor der har vist sig et konkret behov. En sådan behovsorienteret anvendelse af bemyndigelsen vil også begrænse de mulige udenrigspolitiske ulemper af, at den danske regering i givet fald gennem forbudsinstitutionen forholder sig til en given væbnet konflikt.

Det ville således efter Straffelovrådets opfattelse både være en uoverkommelig opgave og føre til alvorlige udenrigspolitiske skadevirkninger, hvis modellen anvendes på den måde, at de danske myndigheder løbende analyserer samtlige konflikter i verden og på grundlag heraf opretter og ajourfører en liste over forbudte konflikter og/eller parter.

Modellen vil kunne indebære en forholdsvis vid delegation til regeringen. Den strafbare adfærd kan og bør dog angives i selve loven, således at det alene er den geografiske afgrænsning og/eller afgrænsningen til bestemte væbnede styrker, der i givet fald delegeres til regeringen. Endvidere vil regeringen skulle rådføre sig med udenrigspolitisk nævn, hvis beslutningen har større udenrigspolitisk rækkevidde, jf. grundlovens § 19, stk. 3.

Modellen med en bemyndigelse til regeringen kendes fra 1914-loven. Bemyndigelsen i 1914-loven er dog snævrere, fordi den alene angår krige, i hvilke Danmark efter folkeretten er neutral.

I denne model vil borgerne i princippet få klare anvisninger på, hvad der er forbudt, da de geografiske områder og/eller de væbnede styrker, i eller for hvilke det er forbudt at deltage i væbnede konflikter, vil være bekendtgjort med navns nævnelse i Lovtidende. Selv om der udfærdiges en konsolideret liste i én bekendtgørelse, vil det i realiteten være få borgere, der vil skaffe sig viden herom via opslag i Lovtidende. Dette informationsproblem knyttet til Lovtidendes opbygning og funktionsmåde kan dog relativt let løses ved til enhver tid tillige at offentliggøre en opdateret og konsolideret liste på relevante myndigheders hjemmeside. Den, der planlægger at deltage i en væbnet konflikt i udlandet, vil dog under alle omstændigheder selv skulle undersøge, om deltagelsen vil være omfattet af et forbud. Og da nye områder eller væbnede styrker vil kunne blive inddraget under forbuddet med øjeblikkelig virkning, vil det i givet fald være nødvendigt at undersøge dette også umiddelbart før afrejsen.

En sådan model, som kan indebære løbende og eventuelt hyppige ændringer i forbuddets udstrækning, giver nogle udfordringer i forhold til personer, der allerede er taget af sted og eventuelt allerede deltager i en given væbnet konflikt på det tidspunkt, hvor et forbud træder i kraft.

På den ene side forekommer det selv med de eksisterende vide globale kommunikationsmuligheder hverken realistisk eller rimeligt at forvente, at personer, der deltager i en væbnet konflikt i udlandet, fra dag til dag holder sig orienteret om, hvorvidt deltagelsen eventuelt skulle være blevet forbudt, og i givet fald straks indstiller deres deltagelse.

På den anden side forekommer det heller ikke rimeligt, at danske statsborgere og herboende udlændinge lovligt skulle kunne fortsætte med at deltage i en væbnet konflikt, blot fordi deres deltagelse var begyndt, før et forbud mod at deltage i den pågældende væbnede konflikt trådte i kraft.

I udtalelsen om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i (betænkning nr. 1556/2015), har Straffelovrådet foreslået en kriminalisering af tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke, som også omfatter den situation, at den pågældende har tilsluttet sig en væbnet styrke på et tidspunkt, hvor den danske stat ikke var i væbnet konflikt med denne, og forbliver tilsluttet, efter at den danske stat er kommet i væbnet konflikt mod den pågældende væbnede styrke. Dette forslag er nu gennemført, jf. straffelovens § 101 a.

I straffelovens § 101 a er eksistensen af en væbnet konflikt med den danske stat imidlertid et gerningselement, som gerningsmanden skal have forset med hensyn til, for at kunne straffes efter den foreslåede bestemmelse.

Den her beskrevne model 1 går derimod ud på, at regeringens udpegning af et geografisk område, i hvilket, eller af en part, for hvilken, det er forbudt at deltage i en væbnet konflikt, i forhold til spørgsmålet om tilregnelser anses som en straffebestemmelse (på samme måde som når der i øvrigt med hjemmel i lov administrativt fastsættes regler, hvis overtrædelse er strafbelagt). Heri ligger, at der ikke

kræves forsæt med hensyn til eksistensen af et sådant forbud for at kunne straffe for overtrædelse af forbuddet.

Det ville være uhensigtsmæssigt at gøre strafbarheden afhængig af, om den pågældende var bekendt med (eller eventuelt burde være bekendt med) forbuddet. Dette gælder, selv om en sådan begrænsning kun gjaldt for personer, der var afrejst fra Danmark, før forbuddet trådte i kraft. Det er et almindeligt princip, at viden om strafbarheden ikke er en betingelse for strafansvar, men at manglende viden herom efter omstændighederne kan anses som en formildende omstændighed ved strafudmålingen, jf. straffelovens § 82, nr. 4. Hertil kommer de bevisproblemer, der ville opstå, hvis skyldspørgsmålet bl.a. afhang af, hvilken viden tiltalte på forskellige tidspunkter under den væbnede konflikt i udlandet havde eller burde have haft om forbuddet.

Uanset at situationen for personer, der allerede har tilsluttet sig en væbnet styrke, ikke vil være helt sammenlignelig i forhold til et forbud som fastsat ved straffelovens § 101 a og et forbud som beskrevet i model 1, finder Straffelovrådet efter en samlet vurdering, at der ikke bør være særlige overgangsbestemmelser for personer, der allerede har tilsluttet sig en væbnet styrke på det tidspunkt, hvor et forbud træder i kraft. Det bemærkes herved også, at den kriminalisering, der er gennemført ved straffelovens § 101 a, også omfatter den, der før ikrafttrædelsen den 31. december 2015 af den nye kriminalisering havde tilsluttet sig en fjendtlig væbnet styrke, som er i væbnet konflikt mod den danske stat, og som efter ikrafttrædelsen af kriminaliseringen opretholder sin tilslutning til den pågældende væbnede styrke. Og det vil i den forbindelse ikke være en betingelse for domfældelse, at den pågældende har forsæt med hensyn til den nye kriminalisering.

Med model 1 vil det være muligt at forbyde deltagelse i enkelte væbnede konflikter i udlandet, hvor det efter en samlet politisk vurdering anses for at være i alvorlig strid med Danmarks interesser, at danskere deltager. En håndhævelse af forbuddet vil imidlertid være vanskelig, navnlig fordi det vil kunne være vanskeligt at bevise en overtrædelse eller forsøg herpå.

Modellen rejser ikke spørgsmål i relation til borgernes bevægelsesfrihed, da den ikke indebærer begrænsninger i bevægelsesfriheden for personer, der ikke er tilsluttet en væbnet styrke, som kæmper i den pågældende væbnede konflikt.

Modellen rejser som allerede berørt spørgsmål i relation til Danmarks forhold til fremmede magter. Et konkret forbud mod at kæmpe for en given part i en given væbnet konflikt vil nødvendigvis også være udtryk for en udenrigspolitisk stillingtagen til den pågældende væbnede konflikt. Et forbud mod at kæmpe for nogen part i konflikten vil kunne være udtryk for en erklæret neutral holdning til konflikten, men også en tilkendegiven neutralitet vil være udtryk for en udenrigspolitisk stillingtagen.

Straffelovrådet forudsætter som anført i afsnit 3.5, at modellen ikke vil indebære et forbud mod, at en person deltager i en væbnet konflikt som soldat for en stat, i hvilken den pågældende er statsborger. Under denne forudsætning ses det ikke at rejse spørgsmål i relation til Danmarks forhold til fremmede magter, at et forbud i andre henseender også vil omfatte udenlandske statsborgere, der også er danske statsborgere. Det kan derimod have negative udenrigspolitiske følger, hvis personer uden dansk statsborgerskab forbydes at deltage på en fremmed stats side i en væbnet konflikt. Det må derfor altid give anledning til en udenrigspolitisk afvejning, hvis regeringen ved en konkret anvendelse af modellen medtager en eller flere statslige styrker under et forbud. Det kan endvidere anføres, at alene muligheden for, at statslige styrker kan medtages under et forbud, vil kunne have negative udenrigspolitiske følger, navnlig fordi det dermed i det mindste potentielt vil være et tema ved enhver konkret anvendelse af modellen.

Modellens administrative konsekvenser for det offentlige vil afhænge af den måde, den anvendes på i praksis. Som nævnt vil det i praksis være uoverkommeligt løbende at forholde sig til alle væbnede konflikter i verden, og modellen forudsætter derfor efter Straffelovrådets opfattelse, at regeringen ikke forventes at forholde sig til alle væbnede konflikter i verden, men alene at udstede et forbud i tilfælde, hvor der har vist sig et konkret behov. Dette vil kunne være en forholdsvis begrænset administrativ opgave. Det er herved forudsat, at regeringen får en forholdsvis bred bemyndigelse til ud fra navnlig politiske hensyn, herunder udenrigspolitiske hensyn, at beslutte, om der skal udstedes et forbud. Det vil dermed ikke være en betingelse for at udstede et forbud, at der foreligger konkrete oplysninger om danskeres deltagelse i den pågældende konflikt og de potentielle skadevirkninger heraf. Regeringens vurdering af den abstrakte fare for, at danskere

vil kunne deltage i konflikten, og af de potentielle skadevirkninger heraf vil være tilstrækkelig til, at der kan udstedes et forbud.

Straffelovrådet tilføjer, at en model med en bemyndigelse til regeringen sammenholdt med det til stadighed store antal forskelligartede væbnede konflikter rundt omkring i verden i sagens natur vil kunne gøre det til et mere eller mindre permanent politisk, herunder udenrigspolitisk, tema, om bemyndigelsen skal udnyttes i forhold til en konkret væbnet konflikt. Selv om modellen lovgivningsmæssigt tænkes snævert – dvs. at forventningen ved lovens vedtagelse er, at bemyndigelsen kun vil blive anvendt i få tilfælde – vil regeringen ikke desto mindre tilbagevendende kunne komme under politisk pres, herunder fra fremmede stater, for at udnytte bemyndigelsen og udstede et forbud i forhold til en konkret væbnet konflikt. Og da væbnede konflikter løbende udvikler sig, vil spørgsmålet med mellemrum kunne blive rejst igen for den samme væbnede konflikt, selv om regeringen tidligere har meddelt, at den ikke agter at udstede et forbud mod deltagelse i den pågældende konflikt.

Sammenfattende er den største fordel ved denne model dens fleksibilitet, som giver mulighed for løbende tilpasning. En meget dynamisk anvendelse af modellen, hvor regeringen ofte udsteder nye eller ændrer eksisterende forbud, vil imidlertid have ulemper dels i forhold til borgernes mulighed for at holde sig ajour med, hvilke restriktioner de er underlagt, dels med hensyn til de administrative omkostninger for det offentlige. En sådan anvendelse af modellen vil også kunne have udenrigspolitiske konsekvenser. En anvendelse af modellen, hvor regeringen kun forholdsvis sjældent udsteder forbud, vil afbøde disse ulemper i væsentlig grad, men vil samtidig betyde, at der er større risiko for, at der ikke vil blive udstedt forbud mod danskeres deltagelse i en væbnet konflikt, hvor danskeres deltagelse i konflikten efterfølgende viser sig at have skadevirkninger.

4.3. Model 2 – generelt forbud mod deltagelse i væbnede konflikter for en ikke-statslig væbnet styrke

Model 2: Deltagelse i væbnede konflikter for en ikke-statslig væbnet styrke forbydes.

Formålet med denne model vil være helt at forbyde danskeres og herboende udlændinges deltagelse i væbnede konflikter i udlandet, medmindre der er tale om at gøre tjeneste som soldat for en statslig væbnet styrke. Modellen bryder dermed afgørende og konsekvent med det historiske udgangspunkt, at danske statsborgere og herboende udlændinge under ansvar efter straffeloven mv. kan udrejse af Danmark og deltage i væbnede konflikter på den parts side, som de af politiske, religiøse eller ideologiske grunde ønsker at støtte.

Den væsentligste fordel ved denne model er, at der er tale om en klar og entydig straffbestemmelse, som borgerne let kan informeres om og sætte sig ind i. Der vil heller ikke være væbnede konflikter, som falder uden for, fordi de endnu ikke er blevet medtaget på en liste over positivt forbudte væbnede konflikter.

Den væsentligste ulempe ved modellen er, at kriminaliseringen vil kunne gå videre, end hensynene bag kriminaliseringen begrundes. En række handlinger af humanitær, ideologisk, politisk eller religiøs karakter med tilknytning til en part i en væbnet konflikt vil således blive kriminaliseret, uden at der er grund til at antage, at konflikten berører danske interesser, eller at den pågældende person vil blive radikaliseret eller traumatiseret ved sin begrænsede deltagelse i konflikten.

Med denne model vil det være muligt at forbyde deltagelse for ikke-statslige styrker i alle væbnede konflikter i udlandet. En håndhævelse af forbuddet vil imidlertid være vanskelig, navnlig fordi det vil kunne være vanskeligt at bevise en overtrædelse eller forsøg herpå.

Modellen rejser ikke spørgsmål specifikt i relation til borgernes bevægelsesfrihed, da den ikke indebærer begrænsninger i bevægelsesfriheden for personer, der ikke er tilsluttet en væbnet styrke, som kæmper i en væbnet konflikt i udlandet. Modellen må dog siges at rejse spørgsmål i forhold til borgernes generelle handlingsfrihed, idet den indebærer en vidtgående nykriminalisering af handlinger, som i dag er lovlige efter dansk ret.

I og med at forbuddet også rammer ikke-statslige væbnede styrker, som kæmper på samme side som en stat i en væbnet konflikt, vil modellen kunne have visse udenrigspolitiske konsekvenser, navnlig i tilfælde af retsforfølgning af personer, der har tilsluttet sig sådanne væbnede styrker.

Modellen vil ikke have administrative konsekvenser for det offentlige.

Sammenfattende er den største fordel ved denne model, at den er enkel og entydig for både borgerne og myndighederne. Den største ulempe ved modellen er den vidtgående kriminalisering.

4.4. Model 3 – forbud mod at deltage i væbnede konflikter for en ikke-statslig væbnet styrke med bemyndigelse til regeringen til at undtage visse konflikter eller parter fra forbuddet

Model 3: Deltagelse i væbnede konflikter for en ikke-statslig væbnet styrke forbydes. Regeringen bemyndiges til at gøre undtagelse fra forbuddet, således at deltagelse i nærmere angivne væbnede konflikter og/eller deltagelse i væbnede konflikter for nærmere angivne væbnede styrker ikke omfattes af forbuddet.

Formålet med denne model vil være så vidt muligt samtidig at varetage de forskellige hensyn, der i forskellige situationer taler for at begrænse danskeres og herboende udlændinges deltagelse i væbnede konflikter i udlandet. Det gælder den risiko for det danske samfund, som personer, der vender hjem fra en væbnet konflikt i udlandet, kan udgøre, det gælder ønsket om ikke at bidrage til at øge konfliktens omfang, det gælder forebyggelse af international terrorisme, og det gælder udenrigspolitiske hensyn, herunder neutralitet.

De væsentligste potentielle fordele ved denne model er således, at kriminaliseringen kan begrænses til de konflikter og de parter, hvor hensynene bag kriminaliseringen begrundet et forbud, og at kriminaliseringen løbende kan tilpasses skiftende forhold.

Modellen giver imidlertid efter Straffelovrådets opfattelse kun mening, hvis listen over tilladt deltagelse i væbnede konflikter er kort, og modellen er dermed kun egnet, hvis den politiske afvejning, som er beskrevet ovenfor i afsnit 4.1, fører til, at deltagelse i væbnede konflikter for en ikke-statslig væbnet styrke som udgangspunkt bør være forbudt.

Endvidere vil regeringens udpegning af navngivne konflikter og eventuelt navngivne parter i disse konflikter fremstå som en markant udenrigspolitisk stillingtagen til de pågældende konflikter eller parter, da udpegningen i realiteten vil virke som en udtrykkelig tilladelse til, at danskere og herboende udlændinge deltager i kamphandlinger i den pågældende konflikt.

I sammenligning med model 1 vil borgerne med denne model kunne siges i praksis at få mere tydelige anvisninger for, hvad der er forbudt, idet udgangspunktet vil være, at enhver deltagelse i en væbnet konflikt for en ikke-statslig væbnet styrke vil være forbudt. Det er således kun en positiv tilladelse, der kan gøre en deltagelse i en væbnet konflikt for en ikke-statslig væbnet styrke lovlig. Afhængig af, hvordan tilladelsesmuligheden anvendes i praksis, vil der dog ikke nødvendigvis være den store forskel for borgerne sammenlignet med model 1. Hvis listen over tilladt deltagelse i væbnede konflikter jævnlige ændres, herunder i indskrænkende retning, vil personer, der ønsker lovligt at deltage i en væbnet konflikt for en ikke-statslig væbnet styrke, ligesom ved model 1 have behov for enten selv at efterse Lovtidende eller slå op på en konsolideret liste offentliggjort på relevante myndigheders hjemmeside.

Med denne model vil det i princippet være muligt som udgangspunkt at forbyde deltagelse i væbnede konflikter for en ikke-statslig væbnet styrke, men dog tillade, at danskere og herboende udlændinge deltager for en ikke-statslig væbnet styrke i særligt udpegede væbnede konflikter, hvor det efter en samlet politisk vurdering anses hensigtsmæssigt, at danskere og herboende udlændinge har mulighed for at deltage. Den meget markante udenrigspolitiske stillingtagen, der vil ligge i en konkret tilladelse til at deltage i en bestemt væbnet konflikt for en ikke-statslig styrke, gør dog, at muligheden herfor næppe realistisk vil kunne tænkes anvendt i praksis, undtagen måske under helt ekstraordinære omstændigheder. Endvidere vil en håndhævelse af forbuddet være vanskelig, navnlig fordi det vil kunne være vanskeligt at bevise en overtrædelse eller forsøg herpå.

Modellen rejser ikke spørgsmål i relation til borgernes bevægelsesfrihed, da den ikke indebærer begrænsninger i bevægelsesfriheden for personer, der ikke er tilsluttet en væbnet styrke, som kæmper i de pågældende væbnede konflikter.

Modellen rejser som allerede berørt alvorlige spørgsmål i relation til Danmarks forhold til fremmede magter.

Modellens administrative konsekvenser for det offentlige vil afhænge af den måde, den anvendes på i praksis. Modellen giver i princippet mulighed for løbende at forholde sig til alle væbnede konflikter i verden og dermed aktivt beslutte, om der skal udstedes en tilladelse eller ej og i givet fald med hvilket nærmere indhold. Dette vil imidlertid efter Straffelovrådets opfattelse være en uoverkommelig opgave, og modellen forudsætter derfor efter rådets opfattelse i praksis, at regeringen ikke forventes at forholde sig til alle væbnede konflikter i verden, men alene at udstede en tilladelse i tilfælde, hvor der allerede har vist sig et konkret behov. Dette vil kunne være en forholdsvis begrænset administrativ opgave. Det er herved forudsat, at regeringen får en forholdsvis bred bemyndigelse til ud fra navnlig politiske hensyn, herunder udenrigspolitiske hensyn, at beslutte, om der skal udstedes en tilladelse. Det vil dermed ikke være en betingelse for at udstede en tilladelse, at der foreligger konkrete oplysninger om danskeres påtænkte deltagelse i den pågældende konflikt og de potentielle gavnlige eller skadelige virkninger heraf. Regeringens vurdering af den abstrakte mulighed for, at danskere vil kunne deltage i konflikten, og af de potentielle virkninger heraf vil være tilstrækkelig til, at der kan udstedes en tilladelse.

Sammenfattende er den største fordel ved denne model dens fleksibilitet, som giver mulighed for løbende tilpasning. Modellen vil til gengæld kunne have store udenrigspolitiske konsekvenser, fordi det vil virke som en markant stillingtagen til en væbnet konflikt positivt at tillade danskeres deltagelse i konflikten.

4.5. Model 4 – forbud mod deltagelse i visse væbnede konflikter for en ikke-statslig væbnet styrke

Model 4: Deltagelse i visse væbnede konflikter for en ikke-statslig væbnet styrke forbydes.

Formålet med denne model vil være så vidt muligt samtidig at varetage de forskellige hensyn, der i forskellige typer af væbnede konflikter taler for at begrænse danskeres og herboende udlændinges deltagelse heri. Det gælder den risiko for det danske samfund, som personer, der vender hjem fra en væbnet konflikt i ud-

landet, kan udgøre, det gælder ønsket om ikke at bidrage til at øge konfliktens omfang, det gælder forebyggelse af international terrorisme, og det gælder udenrigspolitiske hensyn, herunder neutralitet.

Modellen adskiller sig fra model 2 derved, at forbuddet er indskrænket til kun at omfatte visse væbnede konflikter. Der vil skulle tages stilling til afgrænsningen af, hvilke væbnede konflikter der skal være omfattet.

Modellen adskiller sig fra model 1 og 3 derved, at forbuddets rækkevidde angives udtømmende direkte i loven og derfor ikke kræver udfyldning gennem administrative forskrifter.

Afgrænsningen vil eksempelvis kunne foretages på en måde, som svarer til det, som i model 1 og 3 fastsættes administrativt. Man vil altså i loven kunne udpege navngivne konflikter, parter eller områder, hvor deltagelse i væbnede konflikter er forbudt, eller man vil kunne fastsætte et generelt forbud og undtage navngivne konflikter, parter eller områder, hvor deltagelse i væbnede konflikter dog er tilladt. Der vil også kunne anvendes mere abstrakte afgrænsninger, eksempelvis væbnede styrker, der deltager i en væbnet konflikt på samme side som den danske stat.

Det bemærkes, at et forbud efter Straffelovrådets opfattelse derimod ikke bør afgrænses gennem en henvisning til, om den væbnede styrke har et anerkendelsesværdigt formål (eksempelvis at omstyrte et undertrykkende regime). Vurderingen af, om en væbnet styrkes formål er anerkendelsesværdigt, har som anført i afsnit 3.6 ovenfor en sådan politisk-ideologisk karakter, at det ikke er hensigtsmæssigt at lade det være op til en juridisk afgørelse i anklagemyndigheden og ved domstolene.

Efter Straffelovrådets opfattelse bør et forbud endvidere ikke afgrænses gennem en henvisning til, om den væbnede styrke overholder den humanitære folkeret. Rådet lægger herved navnlig vægt på, at de eksisterende straffebestemmelser om terrorisme mv. vurderes at kunne anvendes på en hensigtsmæssig måde også i forhold til væbnede styrker, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, jf. herved også rådets overvejelser i afsnit 9 nedenfor om tilslutning til eller medlemskab af en terrororganisation. Rådet er opmærksom på, at der vil kunne

tænkes væbnede styrker, som ikke begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, men som gør sig skyldig i krigsforbrydelser. Rådet finder det imidlertid på det foreliggende grundlag mest hensigtsmæssigt, at sådanne tilfælde i givet fald behandles efter de herom gældende strafbestemmelser, herunder de almindelige regler om medvirken og forsøg.

Der vil med denne model være risiko for, at kriminaliseringen rammer for bredt eller for smalt i forhold til hensynene bag kriminaliseringen. Hertil kommer, at afhængig af, hvilken afgrænsning af kriminaliseringen der vælges, vil den kunne være afhængig af de aktuelle faktiske forhold. En given væbnet konflikt vil dermed kunne skifte mellem at være omfattet og ikke at være omfattet af kriminaliseringen, og det vil dermed også kunne være vanskeligt for borgerne at forudse, om en given handling vil kunne straffes. Det har også den konsekvens, at gennemførelsen af en straffesag vil kunne afhænge af en omfattende bevisførelse om de faktiske forhold på gerningstidspunktet og om tiltaltes kendskab hertil. Da det generelt vil kunne være vanskeligt at fremskaffe pålidelige beviser fra et område, hvor der pågår en væbnet konflikt, vil det væsentligt kunne begrænse mulighederne for i praksis at gøre et strafansvar gældende.

Med denne model vil det være muligt at foretage en grovsortering af væbnede konflikter i udlandet, således at danskeres deltagelse forbydes i de væbnede konflikter, hvor skadevirkningerne efter en generel betragtning i almindelighed vil kunne være størst. En håndhævelse af forbuddet vil imidlertid være vanskelig, navnlig fordi det vil kunne være vanskeligt at bevise en overtrædelse eller forsøg herpå. Endvidere vil der kunne være væbnede konflikter, som falder uden for forbuddet, men hvor danskeres deltagelse ikke desto mindre viser sig at have skadevirkninger.

Modellen rejser ikke spørgsmål specifikt i relation til borgernes bevægelsesfrihed, da den ikke indebærer begrænsninger i bevægelsesfriheden for personer, der ikke er tilsluttet en væbnet styrke, som kæmper i en væbnet konflikt i udlandet. Modellen kan dog rejse spørgsmål i forhold til borgernes generelle handlefrihed, alt afhængig af hvor omfattende et forbud udformes.

Modellen vil ikke have administrative konsekvenser for det offentlige.

Sammenfattende er den største fordel ved denne model, at den afhængig af den nærmere udformning af kriterierne for forbuddet vil kunne være forholdsvis enkel og entydig for både borgerne og myndighederne. Den største ulempe ved modellen er, at forbuddet i konkrete tilfælde kan vise sig at være for bredt eller for smalt i forhold til de hensyn, der begrundet en kriminalisering.

4.6. Kort sammenfatning af modellerne

Kort og forenklet kan modellerne for forbud mod deltagelse i væbnede konflikter i udlandet sammenfattes på følgende måde:

	Forbuddets omfang	Betydning for borgerne	Udenrigspolitiske virkninger	Administrative konsekvenser for det offentlige
1	Forbud i tilfælde, hvor det efter en samlet politisk vurdering anses for at være i alvorlig strid med Danmarks interesser, at danskere deltager	Behov for løbende at orientere sig om forbuddets udstrækning	Afhænger af modellens anvendelse	Visse administrative konsekvenser
2	Generelt forbud uden undtagelser	Borgernes hidtidige frihed til at deltage i væbnede konflikter i udlandet afskaffes	Begrænsede	Ingen

	Forbuddets omfang	Betydning for borgerne	Udenrigspolitiske virkninger	Administrative konsekvenser for det offentlige
3	Generelt forbud med undtagelse af særligt udpegede væbnede konflikter, hvor det efter en samlet politisk vurdering anses hensigtsmæssigt, at danskere har mulighed for at deltage	Borgernes hidtidige frihed til at deltage i væbnede konflikter i udlandet indskrænkes i betydelig grad Eventuelt behov for løbende at orientere sig om forbuddets udstrækning	Betydelige	Visse administrative konsekvenser
4	Forbud mod at deltage i visse væbnede konflikter	Borgernes hidtidige frihed til at deltage i væbnede konflikter i udlandet indskrænkes i større eller mindre grad afhængig af, hvordan forbuddet udformes Forbuddets omfang, herunder dets geografiske rækkevidde, vil kunne ændres i takt med ændringer i den pågældende væbnede konflikt	Afhænger af modellens udformning	Ingen

Det gælder for alle modeller, at en håndhævelse vil kunne være vanskelig, fordi det i praksis vil kunne være vanskeligt at bevise en overtrædelse eller forsøg herpå.

To modeller (1 og 3) kræver administrativ udfyldning af forbuddets geografiske udstrækning med de heraf følgende konsekvenser for borgernes muligheder for at kende deres forpligtelser, de heraf følgende udenrigspolitiske konsekvenser og de heraf følgende administrative konsekvenser for det offentlige.

To modeller (2 og 4) fastsættes udtømmende ved lov og undgår dermed disse konsekvenser, men er til gengæld enten meget vidtgående (model 2 – altomfattende forbud) eller giver mindre mulighed for at ramme præcist og for løbende tilpasning (model 4) end de modeller, der forudsættes udfyldt administrativt. Model 4 vil desuden afhængig af forbuddets nærmere udformning kunne have den ulempe, at tilladeligheden af at deltage i en væbnet konflikt løbende kan ændre sig med ændringer i konfliktens karakter og parter. Det kan i givet fald være vanskeligt for en deltager i en væbnet konflikt at vurdere, om forbuddet aktuelt gælder for den pågældende, og det kan også være vanskeligt efterfølgende under en straffesag at føre bevis herfor.

Nødvendigheden af en nykriminalisering på dette område må efter Straffelovrådets opfattelse afhænge af, om den gældende strafferetlige regulering af området anses for utilstrækkelig i henseende til at opfylde de formål eller nogle af de formål, der er omtalt ovenfor under afsnit 2, idet der herved vil skulle foretages en afvejning af de synspunkter vedrørende danskeres og herboende udlændinges deltagelse i væbnede konflikter, der er gengivet i afsnit 4.1 ovenfor.

Det må i den forbindelse erindres, at tilfælde, hvor danske statsborgere eller herboende udlændinge tilslutter sig en organisation, der begår terrorhandlinger under væbnede konflikter i udlandet, i almindelighed vil være omfattet af straffelovens terrorbestemmelser. Hertil kommer den kriminalisering af tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke, som er fastsat ved straffelovens § 101 a.

I disse tilfælde og i en række andre tilfælde, hvor deltagelsen i en væbnet konflikt ikke er omfattet af straffelovens bestemmelser om terrorisme mv., eller hvor der ikke kan føres bevis herfor, vil en (ny)kriminalisering i praksis være forbundet med ikke ubetydelige bevismæssige problemer, hvis omfang og karakter til dels vil afhænge af kriminaliseringens nærmere udformning, men under alle omstæn-

digheder have sammenhæng med, at beviser skal tilvejebringes under vanskelige forhold.

Efter Straffelovrådets opfattelse vil det således bero på en samlet afvejning af de beskrevne fordele og ulemper, om der bør indføres en yderligere kriminalisering af danskeres og herboende udlændinges deltagelse i væbnede konflikter i udlandet, og om kriminaliseringen i givet fald bør baseres på en bemyndigelsesmodel som model 1 eller 3 eller på en lovbestemt model som model 2 eller 4.

5. Modeller for forbud mod indrejse og ophold i et konfliktområde

5.1. Oversigt og hovedhensyn

Straffelovrådet har i afsnit 4 ovenfor beskrevet forskellige modeller for at kriminalisere selve deltagelsen i væbnede konflikter i udlandet. En supplerende måde strafferetligt at modvirke deltagelse i væbnede konflikter i udlandet vil være at kriminalisere allerede indrejse og ophold i et område, hvor der pågår en væbnet konflikt.

Et indrejse- og opholdsforbud vil kun være relevant at overveje, i det omfang danskeres og herboende udlændinges deltagelse i en væbnet konflikt i det pågældende område helt eller delvis er kriminaliseret. Hvis danskere og herboende udlændinge efter dansk ret straffrit kan deltage i en væbnet konflikt i udlandet, bør indrejse og ophold i det pågældende konfliktområde ikke kriminaliseres. Det bemærkes, at også de australske regler om forbud mod indrejse og ophold i bestemte udpegede områder er knyttet til et generelt forbud mod at indrejse i et fremmed land med henblik på at foretage en fjendtlig handling eller i et fremmed land at foretage en fjendtlig handling (som nærmere defineret i den australske straffelov) (jf. nærmere *kapitel 3*, afsnit 3).

En sådan kriminalisering af deltagelsen i væbnede konflikter i udlandet kan være en nykriminalisering på grundlag af overvejelserne ovenfor i afsnit 4. En sådan kriminalisering af deltagelsen i væbnede konflikter i udlandet kan imidlertid også

være den eksisterende kriminalisering i kraft af straffelovens terrorbestemmelser eller straffelovens § 101 a om tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke.

Overvejelser om et indrejse- og opholdsforbud er således relevante, uanset om den eksisterende kriminalisering af danskeres og herboende udlændinges deltagelse i væbnede konflikter i udlandet udvides. Overvejelsernes rækkevidde vil imidlertid være afhængig af, om og i givet fald i hvilket omfang der sker en sådan udvidelse af kriminaliseringen af deltagelsen i væbnede konflikter i udlandet. En indrejse- og opholdsforbuds maksimale udstrækning vil således være de områder, i hvilke danskeres og herboende udlændinges deltagelse i væbnede konflikter efter dansk ret helt eller delvis er kriminaliseret.

Straffelovrådet finder, at en eventuel hjemmel til at fastsætte et indrejse- og opholdsforbud i givet fald bør omfatte områder, hvor der er en væbnet konflikt, i hvilken en terrororganisation er part. Som også berørt i afsnit 3.8 ovenfor frembyder ikke mindst terrororganisationers deltagelse i en væbnet konflikt helt særlige farer. Det er derfor også i områder, hvor en terrororganisation deltager i en væbnet konflikt, at det kan være særligt begrundet i givet fald at give mulighed at fastsætte et indrejse- og opholdsforbud med henblik på at søge i muligt omfang at begrænse disse farer.

Straffelovrådet finder, at en eventuel hjemmel til at fastsætte et indrejse- og opholdsforbud i givet fald endvidere bør omfatte områder, som måtte blive omfattet af en nykriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter, jf. afsnit 4 ovenfor. Såfremt det besluttes at indføre en særlig kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet, vil det således være naturligt, at en eventuel hjemmel til at fastsætte et indrejse- og opholdsforbud i givet fald kommer til at omfatte de samme områder. Det bemærkes, at selv om en sådan hjemmel i givet fald omfatter de samme områder, er det ikke dermed givet, at hjemlen bør udnyttes i samme omfang. Det kan således tænkes, at der vil være anledning til, at et indrejse- og opholdsforbud i givet fald omfatter færre områder end et forbud mod deltagelse i væbnede konflikter.

Straffelovrådet finder endelig, at en eventuel hjemmel til at fastsætte et indrejse- og opholdsforbud i givet fald ikke bør omfatte områder, der alene er karakteriseret ved, at den danske stat er part i en væbnet konflikt, uden at der enten tillige er

en terrororganisation, der er part i en væbnet konflikt i området, eller området er omfattet af et nyt forbud mod deltagelse i en væbnet konflikt, jf. afsnit 4 ovenfor. Der er således efter Straffelovrådets opfattelse ikke grundlag for at give mulighed for at forbyde indrejse og ophold i et område alene med den begrundelse, at den danske stat er part i en væbnet konflikt i området, uden at der enten tillige er en terrororganisation, der er part i en væbnet konflikt i området, eller området er omfattet af et eventuelt nyt forbud mod deltagelse i en væbnet konflikt. I sådanne tilfælde kan der ikke antages at være de samme farer forbundet med, at danskere og herboende udlændinge indrejser og opholder sig i det pågældende område. Hvis to eller tre af disse forhold er opfyldt samtidig, bør en eventuel hjemmel til at fastsætte et indrejse- og opholdsforbud imidlertid i kraft af terrororganisationens deltagelse eller det særskilte forbud mod deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet i givet fald også omfatte et sådant område.

Straffelovrådet lægger til grund, at et absolut indrejse- og opholdsforbud ikke kommer på tale. Rådets overvejelser bygger således på, at der nødvendigvis må gælde undtagelser til et indrejse- og opholdsforbud. Ved siden af overvejelser om, hvorvidt der overhovedet bør indføres et indrejse- og opholdsforbud, og om den geografiske rækkevidde heraf er overvejelser om, hvilke undtagelser der skal gælde til et indrejse- og opholdsforbud, et hovedspørgsmål.

Et indrejse- og opholdsforbud vil være et vidtgående skridt, uanset hvilken udformning forbuddet – og navnlig undtagelserne hertil – gives. Helt grundlæggende er et indrejse- og opholdsforbud udtryk for, at borgerne kan straffes for en handling (indrejse eller ophold i et konfliktområde), der ikke beviseligt har skadevirkninger, fordi formålet med handlingen eventuelt, men uden at dette kan bevises, kan være at deltage i en væbnet konflikt med de deraf følgende potentielle skadevirkninger. Et indrejse- og opholdsforbud kan dog supplerende begrundes i, at selve opholdet i et område, hvor der foregår en væbnet konflikt, kan have potentielle skadevirkninger, eksempelvis risiko for traumatisering og eventuelt også radikaliserings, selv om den pågældende ikke tilslutter sig en part i konflikten. Det er desuden et indbygget dilemma ved et indrejse- og opholdsforbud, at det enten begrænser borgernes rejser og ophold med lovlige formål, idet der fastsættes snævre anerkendelsesværdige formål, eller ikke giver nogen væsentlig merværdi i forhold til allerede fastsatte forbud mod selve deltagelsen i en væbnet konflikt, idet der fastsættes brede anerkendelsesværdige formål. Med andre ord

og lidt forenklet: Et bredt indrejse- og opholdsforbud (med smalle undtagelser) indebærer bl.a., at en borger, der er rejst til eller har opholdt sig i et konfliktområde med et i sig selv utvivlsomt lovligt formål, kan straffes, hvis dette formål ikke i reglerne om indrejse- og opholdsforbud er kategoriseret som et anerkendelsesværdigt formål. Omvendt kan det forventes, at overtrædelse af et smalt indrejse- og opholdsforbud (hvor alle eller tilnærmelsesvis alle lovlige formål anses som anerkendelsesværdige) i praksis kun vil kunne bevises i tilfælde, hvor der foreligger bevis for *enten* en ulovlig hensigt med indrejsen eller opholdet *eller* faktiske ulovlige handlinger efter indrejsen eller under opholdet. Hvis et sådant bevis kan føres, kan den pågældende imidlertid straffes for selve de ulovlige handlinger eller forsøg herpå, og indrejse- og opholdsforbuddet er derfor i sådanne tilfælde overflødig.

Efter Straffelovrådets opfattelse vil det navnlig bero på en politisk vurdering, om og i givet fald i hvilket omfang eksisterende og eventuel ny kriminalisering af deltagelse i væbnede konflikter bør suppleres med regler om indrejse- og opholdsforbud i områder, hvor der pågår en væbnet konflikt. Rådet har i lyset heraf ikke fundet grundlag for at anbefale én bestemt udformning af en mulig kriminalisering af indrejse og ophold i et konfliktområde. Rådet har derimod opstillet nogle modeller for en mulig kriminalisering og beskrevet deres fordele og ulemper og i den forbindelse peget på, hvilken model der efter rådets opfattelse må anses for mest hensigtsmæssigt at kunne opfylde forskellige ønsker til et indrejse- og opholdsforbud.

Straffelovrådet bemærker herved, at det efter rådets opfattelse ikke kan forventes, at en kriminalisering fuldt ud vil kunne modvirke deltagelse i væbnede konflikter i udlandet i det omfang, som ønskes. Dette skyldes ikke alene, at der vil være personer, der føler så stærkt for den sag, de ønsker at kæmpe for, at de ikke vil blive afskrækket af risikoen for straf, men også, at der uanset kriminaliseringens nærmere udformning vil være tilfælde, hvor en overtrædelse ikke kan bevises. Det må endvidere antages, at den model, der gennem en tilladelsesordning giver mulighed for en form for screening af personer, der ønsker at rejse til eller opholde sig i et konfliktområde (model A nedenfor), *ikke* i alle tilfælde vil kunne opfange personer, der har til hensigt ulovligt at deltage i den væbnede konflikt, idet de pågældende bl.a. vil kunne give urigtige oplysninger til myndighederne om formålet med rejsen eller opholdet. Det vil i givet fald være strafbart at give

urigtige oplysninger til myndighederne herom, men det kan heller ikke forventes i alle tilfælde at kunne bevises, at en person har givet urigtige oplysninger, så i praksis vil ikke alle blive straffet herfor. Straffelovrådets overvejelser vedrørende modellerne skal således ses som rådets bud på den relativt mest hensigtsmæssige udformning af en kriminalisering i forhold til, hvad man ønsker at modvirke.

Beskrivelsen af de enkelte modeller skal endvidere læses i lyset af det, der er anført ovenfor om, at et indrejse- og opholdsforbud vil være en præventiv foranstaltning i forhold til et forbud mod deltagelse i en væbnet konflikt, som fremgår af andre regler. Modellerne bygger således på, at der i andre regler er en kriminalisering af at deltage i en væbnet konflikt. Heraf følger bl.a., at et indrejse- og opholdsforbud kun vil kunne komme på tale for områder, hvor der pågår en væbnet konflikt, i hvilken danskeres eller herboendes udlændinges deltagelse helt eller delvis er kriminaliseret. Endvidere følger det, at i det omfang kun visse former for deltagelse i den væbnede konflikt (eksempelvis kun deltagelse i visse funktioner eller for visse parter) er kriminaliseret, vil indrejse eller ophold med henblik på anden (lovlig) deltagelse i den væbnede konflikt skulle anses som et anerkendelsesværdigt formål i reglerne om et indrejse- og opholdsforbud.

Endelig bemærkes, at Straffelovrådet kun er bekendt med ét land, der har indført indrejse- og opholdsforbud af den her omhandlede karakter, nemlig Australien. Den australske model er på den ene side restriktiv på den måde, at kun områder, i hvilke i forvejen oplyste terrororganisationer (p.t. 20 organisationer) foretager ”fjendtlige handlinger”, kan omfattes af et indrejse- og opholdsforbud, og et indrejse- og opholdsforbud kan ikke omfatte et helt land. Der er aktuelt udstedt indrejse- og opholdsforbud for to områder, én provins i Syrien (al-Raqqa) og ét distrikt i Irak (Mosul). Den australske model er på den anden side forholdsvis vidtgående, fordi listen over anerkendelsesværdige formål er forholdsvis begrænset. De australske regler om indrejse- og opholdsforbud trådte i kraft den 1. december 2014 og ophører med at gælde den 8. september 2018 (hvis parlamentet ikke ændrer herpå ved en ny lovændring). De gældende to indrejse- og opholdsforbud trådte i kraft den 5. december 2014 og den 3. marts 2015 (og ophører automatisk med at gælde efter 3 år, hvis de ikke fornyes). Der er endnu ikke (pr. oktober 2015) nogen, der er blevet sigtet endsige dømt for at overtræde forbuddene. Om de australske regler henvises i øvrigt til *kapitel 3*, afsnit 3.

Straffelovrådet har opstillet to modeller, som grundlæggende bygger på samme tanke, nemlig at indrejse og ophold i et nærmere angivet område som udgangspunkt er forbudt for danske statsborgere og herboende udlændinge. Modellerne adskiller sig med hensyn til, hvordan det afgøres, om det alligevel er lovligt for en dansk statsborger eller herboende udlænding at indrejse og opholde sig i det pågældende område. Model A opererer med en forudgående tilladelse fra myndighederne, hvorimod indrejse og ophold efter model B uden videre kan ske med et anerkendelsesværdigt formål.

De to modeller bygger i udgangspunktet på, at regeringen bemyndiges til at fastsætte, hvilket eller hvilke områder der skal gælde et indrejse- og opholdsforbud for. Som en variant af hver af de to modeller vil området for indrejse- og opholdsforbud dog alternativt kunne fastsættes direkte ved lov. Straffelovrådets beskrivelse af de to modeller og deres fordele og ulemper tager udgangspunkt i bemyndigelsesmodellen, men størsteparten af overvejelserne er også dækkende for varianten, hvor området fastsættes direkte ved lov. *I det omfang der gælder noget andet for varianten, er det i i afsnit 5.2 og 5.3 nedenfor markeret ved at sætte teksten i kursiv.*

5.2. Model A – bemyndigelse til regeringen til at forbyde rejser til og ophold i bestemte områder med mulighed for individuel dispensation

Model A: Regeringen bemyndiges til at forbyde indrejse og ophold i bestemte stater eller geografiske områder. Der vil efter ansøgning kunne gives individuel dispensation til indrejse og ophold i et område omfattet af et forbud, hvis indreisen eller opholdet tjener et anerkendelsesværdigt formål, eksempelvis familiebesøg, nødhjælpsarbejde eller journalistisk arbejde.

Variant: Området for indrejse- og opholdsforbud fastsættes direkte ved lov.

Modellen indebærer, at kriminaliseringen er knyttet til indreisen eller opholdet i det pågældende område, hvor den væbnede konflikt finder sted, således at det ikke i forbindelse med en straffesag om overtrædelse af forbuddet vil have betydning for skyldspørgsmålet, hvad formålet med indreisen eller opholdet var. Formålet med rejsen eller opholdet vil dog i givet fald kunne have betydning for strafudmålingen.

Modellen tilfører intet i tilfælde, hvor det under en straffesag kan bevises, at gerningsmanden ulovligt har tilsluttet sig eller forsøgt at tilslutte sig en part i den væbnede konflikt, idet der i så fald også kan straffes for overtrædelse af forbuddet herimod – og i betragtning af, hvor alvorlig en forbrydelse det generelt vil være ulovligt at deltage i en væbnet konflikt, vil det i praksis ikke kunne medføre en mærkbart højere straf, at den pågældende tillige har overtrådt et indrejse- og opholdsforbud.

Modellen tilfører dermed alene merværdi i tilfælde, hvor tilslutning eller forsøg på tilslutning ikke kan bevises, men hvor indrejse eller ophold i området kan bevises.

Den væsentligste ulempe ved modellen er, at et generelt indrejse- og opholdsforbud rammer meget bredere, end hensynene bag kriminaliseringen tilsiger. Der må derfor nødvendigvis være mulighed for individuelt at dispensere fra det generelle indrejse- og opholdsforbud i konkrete tilfælde.

Både som følge af det meget vidtgående i et generelt indrejse- opholdsforbud og som følge af de betydelige administrative ressourcer, der vil skulle bruges på at behandle dispensationsansøgninger, vil model A efter Straffelovrådets opfattelse kun give mening, hvis der alene fastsættes et indrejse- og opholdsforbud i forhold til få stater eller områder. Model A vil dermed ikke nødvendigvis kunne anvendes i alle tilfælde, hvor det i kraft af et forbud som beskrevet i afsnit 4 ovenfor, straffelovens terrorbestemmelser eller straffelovens § 101 a om tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke er kriminaliseret at deltage i en væbnet konflikt i udlandet. Der vil i givet fald skulle tages stilling til, hvad kriteriet skal være for at gå skridtet videre fra en kriminalisering af deltagelse i en væbnet konflikt til helt at forbyde indrejse og ophold i det område, hvor konflikten finder sted. *I varianten er der ikke behov for bestemte kriterier herfor, idet området for indrejse- og opholdsforbud fastsættes direkte ved lov.*

Der vil ved udformningen af model A skulle tages stilling til, hvilke formål der kan begrunde en dispensation fra et generelt indrejse- og opholdsforbud. Som mulige dispensationsgrunde kan nævnes familiebesøg, besøg hos venner, studiebesøg, studieophold, konferencedeltagelse, forskningsophold, pilgrimsrejse, tjenesterejse (dvs. offentligt ansattes indrejse og ophold i tjenstlig anledning), for-

retningsrejse (dvs. med henblik på kommerciel aktivitet), varigt ophold (hvad enten der er tale om immigration eller den pågældende i forvejen har bopæl i området), nødhjælpsarbejde, journalistisk arbejde eller ferie (turisme). Der vil endvidere skulle tages stilling til, om bestemte kategorier af personer eller rejse- eller opholdsformål skal undtages fra kravet om forudgående tilladelse, eksempelvis offentligt ansatte (herunder ansatte i udenlandsk eller international offentlig tjeneste), journalister eller nødhjælpsarbejdere (der indrejser eller opholder sig i området henholdsvis i tjenstligt øjemed eller med henblik på journalistisk arbejde eller nødhjælpsarbejde). Dette vil i givet fald kunne ses som en kombination af (eller mellemting mellem) model A og model B, jf. om denne afsnit 5.3 nedenfor.

Hvis der fastsættes få og snævre dispensationsgrunde, vil mange rejser og ophold med henblik på fuldt lovlige aktiviteter blive strafbare, alene fordi målet for rejsen eller opholdet er et område, hvor der pågår en væbnet konflikt. Hvis der fastsættes mange og brede dispensationsgrunde, får model A karakter af en forhåndsundersøgelse af, om rejsen eller opholdet kan antages at have et anerkendelsesværdigt formål. Det må anses for tvivlsomt, om modellen i så fald vil være egnet til tidligt at opfange personer, som agter at deltage i en væbnet konflikt i det pågældende område.

Hvis en person beviseligt har til hensigt at deltage i en væbnet konflikt i området, tilfører model A som nævnt intet i forhold til forbuddet mod at deltage i den væbnede konflikt. Hvis sådant bevis ikke foreligger, vil en person formentlig ofte kunne angive et anerkendelsesværdigt formål for rejsen eller opholdet. Hvis den pågældende efterfølgende alligevel slutter sig til en væbnet konflikt i området, har model A heller ikke tilført noget i forhold til et forbud mod at deltage i den væbnede konflikt. I betragtning af, hvor alvorlig en forbrydelse det generelt vil være ulovligt at deltage i en væbnet konflikt, vil det således i sådanne tilfælde ikke kunne medføre en mærkbart højere straf, at den pågældende tillige har opnået en tilladelse under falske forudsætninger.

Uanset om dispensationsadgangen bliver bred eller snæver, kan det være tvivlsomt, hvor stor nytte model A vil gøre i praksis. Både et forbud mod deltagelse i væbnet konflikt og et indrejse- og opholdsforbud søger at hindre, at danske statsborgere og herboende udlændinge deltager i nærmere bestemte væbnede konflikter. Model A har dermed kun merværdi i forhold til et forbud mod deltagelse i

væbnet konflikt i de tilfælde, hvor det kan bevises, at en person er indrejst eller har opholdt sig i det pågældende område, men ikke kan bevises, at den pågældende har sluttet sig til en af parterne i den væbnede konflikt. Og hvis det er forbudt at indrejse eller opholde sig i et bestemt område, vil en person i mange tilfælde lovligt kunne rejse fra Danmark til et nabo område og derfra med et transportmiddel, som ikke indebærer passagerregistrering, kunne indrejse og opholde sig i det forbudte område. Overtrædelse af det blotte indrejse- og opholdsforbud, uden at den pågældende har foretaget sig yderligere, eksempelvis sluttet sig til en af parterne i konflikten, vil således i praksis kunne blive svært at bevise.

Med hensyn til mulige udenrigspolitiske fordele og ulemper ved model A henvises til det, der er anført i afsnit 4.2 ovenfor om model 1. Den eneste forskel i den henseende er, at model A potentielt berører færre fremmede stater end model 1, fordi model A som nævnt ikke i praksis giver mening i forhold til mere end få områder.

Med hensyn til borgernes mulighed for at få oplyst, hvad der er forbudt, kan der ligeledes henvises til det, der er anført ovenfor i afsnit 4.2 vedrørende model 1. Også her er forskellen, at model A vil kunne, men ikke behøver at angå færre områder end model 1. Dette vil kunne gøre det lettere at informere borgerne om retsstillingen efter model A end efter model 1. *I varianten vil det være lettere at informere borgerne om retsstillingen, idet området for indrejse- og opholdsforbud fastsættes direkte ved lov.*

Med denne model vil det være muligt i forhold til et mindre antal væbnede konflikter i udlandet, hvor det efter en samlet politisk vurdering anses for at være i alvorlig strid med Danmarks interesser, at danskere deltager, at supplere en kriminalisering af deltagelse i den væbnede konflikt med et forbud mod at indrejse og opholde sig i konfliktområdet uden tilladelse. En håndhævelse af forbuddet vil imidlertid være vanskelig, navnlig fordi det vil kunne være vanskeligt at bevise en overtrædelse, og det vil også kunne være vanskeligt at forhindre, at tilladelse gives på et urigtigt grundlag. Dette svarer i vidt omfang til, hvad der gælder med hensyn til en kriminalisering alene af deltagelsen i en væbnet konflikt, og merværdien af model A som supplement til en sådan kriminalisering kan i praksis være begrænset.

Modellen rejser spørgsmål i relation til borgernes bevægelsesfrihed, da den som udgangspunkt indebærer begrænsninger i bevægelsesfriheden for personer, der ikke er tilsluttet en væbnet styrke, som kæmper i den pågældende væbnede konflikt. Det bliver i den forbindelse afgørende, hvordan dispensationsmuligheden udformes og administreres i praksis. Det vil også være væsentligt, hvor lang sagsbehandlingstiden bliver, herunder i tilfælde af hastende rejseformål (eksempelvis familiebesøg begrundet i alvorlig sygdom eller død, herunder med henblik på deltagelse i begravelse). For så vidt angår tilfælde, hvor den pågældende allerede opholder sig i området på det tidspunkt, hvor forbuddet træder i kraft, forekommer det mest rimeligt, at den pågældende kan blive i området, mens en ansøgning behandles. Sagsbehandlingstiden får dermed i sådanne tilfælde i stedet betydning for, hvor hurtigt et ophold, der ikke har et anerkendelsesværdigt formål, i praksis vil skulle bringes til ophør.

Modellen rejser som allerede berørt spørgsmål i relation til Danmarks forhold til fremmede magter. Et konkret forbud mod at indrejse og opholde sig i et givet område – begrundet i, at der i området pågår en væbnet konflikt – vil nødvendigvis også være udtryk for en udenrigspolitisk stillingtagen til den pågældende væbnede konflikt. Det bemærkes herved, at også en tilkendegiven neutralitet vil være udtryk for en udenrigspolitisk stillingtagen.

Straffelovrådet forudsætter som anført i afsnit 3.5, at modellen ikke vil indebære et forbud mod, at en person deltager i en væbnet konflikt som soldat for en stat, i hvilken den pågældende er statsborger. Eftersom modellen fremrykker kriminaliseringen til indrejsen og opholdet i nærmere angivne områder, vil der skulle tages stilling til, om indrejse og ophold med sådant formål generelt skal være undtaget fra forbuddet, eller om en sådan udlænding, som har bopæl i Danmark eller også har dansk statsborgerskab, vil være forpligtet til at ansøge om dispensation.

En generel lovbestemt undtagelse indebærer, at det potentielt vil kunne blive et bevisstema under en senere straffesag om overtrædelse af indrejse- og opholdsforbuddet, om indrejsen eller opholdet skete med henblik på at tilslutte sig en væbnet styrke for en stat, i hvilken den pågældende er statsborger. Et krav om forudgående dispensation indebærer, at danske myndigheder vil blive involveret i forholdet mellem en fremmed stat og en statsborger i den pågældende stat. Hensynet til ikke-indblanding i en fremmed stats indre anliggender taler derfor for i givet

fald at fastsætte en generel lovbestemt undtagelse og ikke stille krav om forudgående dispensation. Dette gælder uanset de bevismæssige vanskeligheder, der kan opstå som følge heraf.

En yderligere problemstilling i forhold til fremmede magter er dog, at et forbud også med en sådan lovbestemt undtagelse vedrørende tjeneste i hjemlandets væbnede styrker stadig vil omfatte udlændinges indrejse og ophold i deres hjemland med andet formål. Medmindre indrejse og ophold i en persons statsborgerskabsland generelt undtages, indebærer modellen således et krav om at søge tilladelse fra danske myndigheder til at rejse til og opholde sig i sit eget land – og hvis ikke alle lovlige formål anses som anerkendelsesværdige i forhold til at få tilladelse til indrejse og ophold, vil tilladelse til indrejse med et lovligt formål kunne afslås, så en person vil kunne straffes for at indrejse og opholde sig i sit eget land med et lovligt formål.

Disse konsekvenser taler efter Straffelovrådets opfattelse for helt at undtage indrejse og ophold i en stat, hvor den pågældende er statsborger, fra et indrejse- og opholdsforbud. En sådan generel undtagelse vil også være både lettere at kommunikere til borgerne og at anvende i konkrete tilfælde end en mere begrænset undtagelse, som angår tilslutning til den pågældende stats væbnede styrker. Selv om det betyder, at et indrejse- og opholdsforbud ikke vil kunne anvendes som en præventiv foranstaltning mod, at en sådan person ulovligt tilslutter sig f.eks. en oprørsstyrke i den pågældende stat, vil det efter Straffelovrådets opfattelse alligevel være mest hensigtsmæssigt at operere med en generel undtagelse. Rådet bemærker herved også, at man i FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 om "Foreign Terrorist Fighters" (der er behandlet i afsnit 7 nedenfor) pålægger medlemsstaterne at kriminalisere rejser med terrorformål til en stat, hvor den rejsende *ikke* er statsborger eller har bopæl. Rejser til en stat, hvor den pågældende er statsborger eller har bopæl, er således ikke omfattet. Selv om sikkerhedsresolutionen angår terrorisme og ikke deltagelse i væbnede konflikter generelt, har man altså ikke villet pålægge medlemsstaterne at kriminalisere rejser til en stat, hvor den pågældende er statsborger eller har bopæl.

Modellens administrative konsekvenser for det offentlige vil navnlig afhænge af, hvor mange og hvilke områder der udstedes forbud mod at indrejse og opholde sig i. Herudover vil det også have betydning, hvor dybtgående en kontrol der for-

udsættes foretaget af de enkelte ansøgninger. For ikke i praksis at begrænse borgernes bevægelsesfrihed uforholdsmæssigt vil det være nødvendigt at sikre en forholdsvis kort sagsbehandlingstid, og der må desuden påregnes udsving, herunder sæsonmæssige udsving, i antallet af ansøgninger om indrejse og ophold. Samlet set må modellen antages at have betydelige administrative konsekvenser for det offentlige, herunder i form af en betydelig og permanent forøgelse af personaleudgifterne hos den myndighed, der skal behandle dispensationsansøgninger.

Sammenfattende er den største fordel ved denne model dens fleksibilitet, som giver mulighed for løbende tilpasning, og muligheden af forhåndskontrol af formålet med en indrejse eller fortsatte ophold i et område. En meget dynamisk anvendelse af modellen, hvor regeringen ofte udsteder nye eller ændrer eksisterende forbud, vil imidlertid have ulemper dels i forhold til borgernes mulighed for at holde sig ajour med, hvilke restriktioner de er underlagt, dels i meget betydelig grad med hensyn til de administrative omkostninger for det offentlige. En sådan anvendelse af modellen vil også kunne have udenrigspolitiske konsekvenser. En anvendelse af modellen, hvor regeringen kun forholdsvis sjældent udsteder forbud, vil i væsentlig grad afbøde ulemper med hensyn til borgernes muligheder for at holde sig ajour med gældende restriktioner. Imidlertid vil der selv med en forholdsvis sjælden anvendelse af muligheden for at udstede forbud være betydelige administrative konsekvenser for det offentlige i form af behandling af dispensationsansøgninger. *I varianten er det anførte om fleksibilitet og om en dynamisk eller mere sjælden anvendelse af modellen ikke relevant, idet området for indrejse- og opholdsforbud fastsættes direkte ved lov.*

5.3. Model B – bemyndigelse til regeringen til generelt at forbyde rejser til og ophold i bestemte områder uden anerkendelsesværdigt formål

Model B: Regeringen bemyndiges til generelt at forbyde indrejse og ophold i bestemte stater eller geografiske områder uden anerkendelsesværdigt formål.

Variant: Området for indrejse- og opholdsforbud fastsættes direkte ved lov.

Modellen indebærer, at kriminaliseringen er knyttet til indrejsen eller opholdet i det pågældende område, hvor den væbnede konflikt finder sted, således at anklagemyndigheden i forbindelse med en straffesag ikke behøver at bevise, at den pågældende indrejste eller opholdt sig i området for at deltage i den væbnede konflikt, idet det vil være tilstrækkeligt at bevise, at den pågældende er indrejst eller har opholdt sig i området uden et anerkendelsesværdigt formål.

Modellen tilføjer intet i tilfælde, hvor det under en straffesag kan bevises, at gerningsmanden ulovligt har tilsluttet sig eller forsøgt at tilslutte sig en part i den væbnede konflikt, idet der i så fald også kan straffes for overtrædelse af forbuddet herimod – og i betragtning af, hvor alvorlig en forbrydelse det generelt vil være ulovligt at deltage i en væbnet konflikt, vil det i praksis ikke kunne medføre en mærkbart højere straf, at den pågældende tillige har overtrådt et indrejse- og opholdsforbud.

Modellen tilføjer dermed alene merværdi i tilfælde, hvor tilslutning eller forsøg på tilslutning ikke kan bevises, men hvor indrejse eller ophold i området uden anerkendelsesværdigt formål kan bevises.

Den væsentligste ulempe ved modellen er, at et generelt indrejse- og opholdsforbud rammer meget bredere, end hensynene bag kriminaliseringen tilsiger. Der må derfor nødvendigvis fastsættes undtagelser til indrejse- og opholdsforbuddet i form af anerkendelseværdige formål til indrejse og ophold.

Som følge af det meget vidtgående i et generelt indrejse- og opholdsforbud vil model B efter Straffelovrådets opfattelse kun give mening, hvis der alene fastsættes et indrejse- og opholdsforbud i forhold til få stater eller områder. Model B vil dermed ikke nødvendigvis kunne anvendes i alle tilfælde, hvor det i kraft af et forbud som beskrevet i afsnit 4 ovenfor, straffelovens terrorbestemmelser eller straffelovens § 101 a om tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke er kriminaliseret at deltage i en væbnet konflikt i udlandet. Der vil i givet fald skulle tages stilling til, hvad kriteriet skal være for at gå skridtet videre fra en kriminalisering af deltagelse i en væbnet konflikt til helt at forbyde indrejse og ophold i det område, hvor konflikten finder sted. *I varianten er der ikke behov for bestemte kriterier herfor, idet området for indrejse- og opholdsforbud fastsættes direkte ved lov.*

Der vil ved udformningen af model B skulle tages stilling til, hvilke formål der i relation til et sådant indrejse- og opholdsforbud skal anses som anerkendelsesværdige. Som mulige anerkendelsesværdige formål kan nævnes familiebesøg, besøg hos venner, studiebesøg, studieophold, konferencedeltagelse, forskningsophold, pilgrimsrejse, tjenesterejse (dvs. offentligt ansattes (herunder ansatte i udenlandsk eller international offentlig tjenestes) indrejse og ophold i tjenstlig anledning), forretningsrejse (dvs. med henblik på kommerciel aktivitet), varigt ophold (hvad enten der er tale om immigration eller den pågældende i forvejen har bopæl i området), nødhjælpsarbejde, journalistisk arbejde eller ferie (turisme).

Hvis der fastsættes få og snævre anerkendelsesværdige formål, vil mange rejser og ophold med henblik på fuldt lovlige aktiviteter blive strafbare, alene fordi målet for rejsen eller opholdet er et område, hvor der pågår en væbnet konflikt. Hvis der fastsættes mange og brede anerkendelsesværdige formål, vil merværdien af model B kunne blive meget begrænset, fordi der i så fald i praksis vil kunne være meget lille forskel på at kunne bevise, at en person er indrejst eller har opholdt sig i området for at tilslutte sig en part i den væbnede konflikt, og at kunne bevise, at en person er indrejst eller har opholdt sig i området uden anerkendelsesværdigt formål.

Hvis en person beviseligt har til hensigt at deltage i en væbnet konflikt i området, tilfører model B som nævnt ikke noget i forhold til et forbud mod at deltage i den væbnede konflikt. Hvis sådant bevis ikke foreligger, vil en person formentlig ofte kunne angive et anerkendelsesværdigt formål for rejsen eller opholdet, som anklagemyndigheden vil kunne have vanskeligt ved at modbevise.

Uanset om der fastsættes brede eller snævre anerkendelsesværdige formål, kan det være tvivlsomt, hvor stor nytte model B vil gøre i praksis. Både et forbud mod deltagelse i væbnet konflikt og et indrejse- og opholdsforbud søger at hindre, at danske statsborgere og herboende udlændinge deltager i nærmere bestemte væbnede konflikter. Model B har dermed kun merværdi i forhold til et forbud mod deltagelse i væbnet konflikt i de tilfælde, hvor det kan bevises, at en person er indrejst eller har opholdt sig i det pågældende område, men ikke kan bevises, at den pågældende har sluttet sig til en af parterne i den væbnede konflikt. Og hvis det er forbudt at indrejse eller opholde sig i et bestemt område, vil en person

i mange tilfælde lovligt kunne rejse fra Danmark til et naboopråde og derfra med et transportmiddel, som ikke indebærer passagerregistrering, kunne indrejse og opholde sig i det forbudte område. Overtrædelse af det blotte indrejse- og opholdsforbud, uden at den pågældende har foretaget sig yderligere, eksempelvis sluttet sig til en af parterne i konflikten, vil således i praksis kunne blive svær at bevise.

Med hensyn til mulige udenrigspolitiske fordele og ulemper ved model B henvises til det, der er anført i afsnit 4.2 ovenfor om model 1. Den eneste forskel i den henseende er, at model B potentielt berører færre fremmede stater end model 1, fordi model B som nævnt ikke i praksis giver mening i forhold til mere end få områder.

Med hensyn til borgernes mulighed for at få oplyst, hvad der er forbudt, kan der ligeledes henvises til det, der er anført i afsnit 4.2 ovenfor vedrørende model 1. Også her er forskellen, at model B vil kunne, men ikke behøver at angå færre områder end model 1. Dette vil kunne gøre det lettere at informere borgerne om retsstillingen efter model B end efter model 1. *I varianten vil det være lettere at informere borgerne om retsstillingen, idet området for indrejse- og opholdsforbud fastsættes direkte ved lov.*

Med denne model vil det være muligt i forhold til et mindre antal væbnede konflikter i udlandet, hvor det efter en samlet politisk vurdering anses for at være i alvorlig strid med Danmarks interesser, at danskere deltager, at supplere en kriminalisering af deltagelse i den væbnede konflikt med et forbud mod at indrejse og opholde sig i konfliktområdet uden anerkendelsesværdigt formål. En håndhævelse af forbuddet vil imidlertid være vanskelig, navnlig fordi det vil kunne være vanskeligt at bevise en overtrædelse. Dette svarer i vidt omfang til, hvad der gælder med hensyn til en kriminalisering alene af deltagelsen i en væbnet konflikt, og merværdien af model B som supplement til en sådan kriminalisering kan i praksis være begrænset.

Modellen rejser spørgsmål i relation til borgernes bevægelsesfrihed, da den som udgangspunkt indebærer begrænsninger i bevægelsesfriheden for personer, der ikke er tilsluttet en væbnet styrke, som kæmper i den pågældende væbnede kon-

flikt. Det bliver i den forbindelse afgørende, hvordan de anerkendelsesværdige formål udformes.

Modellen rejser som allerede berørt spørgsmål i relation til Danmarks forhold til fremmede magter. Et konkret forbud mod at indrejse og opholde sig i et givet område – begrundet i, at der i området pågår en væbnet konflikt – vil nødvendigvis også være udtryk for en udenrigspolitisk stillingtagen til den pågældende væbnede konflikt. Det bemærkes herved, at også en tilkendegiven neutralitet vil være udtryk for en udenrigspolitisk stillingtagen.

Straffelovrådet forudsætter som anført i afsnit 3.5, at modellen ikke vil indebære et forbud mod, at en person deltager i en væbnet konflikt som soldat for en stat, i hvilken den pågældende er statsborger. Eftersom modellen fremrykker kriminaliseringen til indreisen og opholdet i nærmere angivne områder, betyder det, at indrejse og ophold med henblik herpå vil skulle medtages blandt de anerkendelsesværdige formål.

En yderligere problemstilling i forhold til fremmede magter er dog, at et indrejse- og opholdsforbud i øvrigt vil omfatte udlændinges indrejse og ophold i deres hjemland uden anerkendelsesværdigt formål. Medmindre indrejse og ophold i en persons statsborgerskabsland generelt undtages, indebærer modellen således, at Danmark vil fastsætte, hvilke formål der skal anses for anerkendelsesværdige, for at en person kan rejse til og opholde sig i sit eget land.

Disse konsekvenser taler efter Straffelovrådets opfattelse for helt at undtage indrejse og ophold i en stat, hvor den pågældende er statsborger, fra et indrejse- og opholdsforbud. Selv om det betyder, at et indrejse- og opholdsforbud ikke vil kunne anvendes som en præventiv foranstaltning mod, at en sådan person ulovligt tilslutter sig f.eks. en oprørsstyrke i den pågældende stat, vil det efter Straffelovrådets opfattelse alligevel være mest hensigtsmæssigt at operere med en generel undtagelse. Rådet bemærker herved også, at man i FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 om "Foreign Terrorist Fighters" (der er behandlet i afsnit 7 nedenfor) pålægger medlemsstaterne at kriminalisere rejser med terrorformål til en stat, hvor den rejsende *ikke* er statsborger eller har bopæl. Rejser til en stat, hvor den pågældende er statsborger eller har bopæl, er således ikke omfattet. Selv om sikkerhedsresolutionen angår terrorisme og ikke deltagelse i væbnede konflikter ge-

nerelt, har man altså ikke villet pålægge medlemsstaterne at kriminalisere rejser til en stat, hvor den pågældende er statsborger eller har bopæl.

Modellens administrative konsekvenser for det offentlige vil som udgangspunkt være begrænsede, idet det som nævnt forudsættes, at der alene fastsættes et indrejse- og opholdsforbud i forhold til få stater eller områder. Hvis der hyppigt skal foretages ændringer i forbuddets geografiske afgrænsning, vil de administrative konsekvenser dog være større.

Sammenfattende er den største fordel ved denne model dens fleksibilitet, som giver mulighed for løbende tilpasning, og muligheden af at straffe for indrejse eller ophold uden anerkendelsesværdigt formål, selv om tilslutning til en part i en væbnet konflikt eller forsøg herpå ikke kan bevises. En meget dynamisk anvendelse af modellen, hvor regeringen ofte udsteder nye eller ændrer eksisterende forbud, vil imidlertid have ulemper navnlig i forhold til borgernes mulighed for at holde sig ajour med, hvilke restriktioner de er underlagt. En sådan anvendelse af modellen vil også kunne have udenrigspolitiske konsekvenser. En anvendelse af modellen, hvor regeringen kun forholdsvis sjældent udsteder forbud, vil i væsentlig grad afbøde ulemper med hensyn til borgernes muligheder for at holde sig ajour med gældende restriktioner. *I varianten er det anførte om fleksibilitet og om en dynamisk eller mere sjælden anvendelse af modellen ikke relevant, idet området for indrejse- og opholdsforbud fastsættes direkte ved lov.*

Modellen vil eventuelt kunne suppleres med en pligt til at anmelde indrejse og ophold i et område omfattet af forbuddet mod indrejse og ophold uden anerkendelsesværdigt formål. I det omfang en sådan anmeldelsespligt overholdes, vil det kunne give de danske myndigheder et overblik over danske statsborgere og herboende udlændinge, der indrejser og opholder sig i området. Eftersom indrejse og ophold uden anerkendelsesværdigt formål må anses som en alvorligere lovovertrædelse end en overtrædelse af en anmeldelsespligt, vil en sådan anmeldelsespligt dog i praksis kunne blive en administrativ byrde navnlig for personer, der indrejser eller opholder sig i området *med* et anerkendelsesværdigt formål, uden at den egentlige målgruppe for indrejse- og opholdsforbuddet reelt rammes heraf.

5.4. Kort sammenfatning af modellerne

Et indrejse- og opholdsforbud er som nævnt et supplement til at kriminalisere selve deltagelsen i væbnede konflikter i udlandet. Der er således tale om en supplerende kriminalisering med den deraf følgende forskydning i bevistemaet i forhold til alene at kriminalisere deltagelsen i væbnede konflikter.

Et indrejse- og opholdsforbud vil som nævnt være et vidtgående skridt, uanset hvilken udformning forbuddet gives. Helt grundlæggende er et indrejse- og opholdsforbud udtryk for, at borgerne kan straffes for en handling (indrejse eller ophold i et konfliktområde), der ikke beviseligt har skadevirkninger, fordi formålet med handlingen eventuelt, men uden at dette kan bevises, kan være at deltage i en væbnet konflikt med de deraf følgende potentielle skadevirkninger.

I betragtning af antallet af danskere og herboende udlændinge, der kan antages at have til hensigt at rejse til eller opholde sig i udlandet for ulovligt at deltage i en væbnet konflikt – og dermed omfanget af den potentielle præventive virkning af et indrejse- og opholdsforbud – er det et spørgsmål, om fordelene ved et indrejse- og opholdsforbud står i rimeligt forhold til ulemperne i form af begrænsninger i borgernes bevægelsesfrihed og forøgelse af myndighedernes administrative byrder. Navnlig i forhold til model A, som indebærer, at borgerne skal indgive ansøgninger, og at myndighederne derefter skal behandle disse, er spørgsmålet, om omkostningerne i tid og penge for borgere og myndigheder står i rimeligt forhold til, hvor mange personer der i givet fald vil få afslag på tilladelse. Potentielt vil adskillige tusinde personer eller flere årligt kunne blive ramt af et krav om ansøgning, mens antallet af personer, som potentielt har til hensigt at rejse til udlandet for ulovligt at deltage i en væbnet konflikt i et område omfattet af indrejse- eller opholdsforbuddet, på årsbasis måske er færre end hundrede – og hvor et indrejse- og opholdsforbud desuden af de tidligere beskrevne grunde ikke kan forventes effektivt at forhindre alle, men kun nogle potentielle deltagere i den væbnede konflikt i ustraffet at indrejse eller opholde sig i det pågældende område.

Med hensyn til strafniveauet for at overtræde et indrejse- og opholdsforbud bør straffen stå i forhold til lovovertrædelsens alvor. De to modeller er på dette punkt forskellige, idet indrejse eller ophold uden at have søgt tilladelse (model A) i et

tilfælde, hvor tilladelse kunne være opnået, må anses for en mindre alvorlig overtrædelse end indrejse eller ophold uden at have søgt tilladelse i et tilfælde, hvor tilladelse ikke kunne være opnået, og end indrejse eller ophold efter at have fået afslag på tilladelse. Indrejse eller ophold uden anerkendelsesværdigt formål (model B) må anses for at have samme alvor som sidstnævnte tilfælde (dvs. indrejse eller ophold uden at have søgt tilladelse i et tilfælde, hvor tilladelse ikke kunne være opnået, og indrejse eller ophold efter at have fået afslag på tilladelse).

Sammenlignet med den primære forbrydelse – ulovligt at tilslutte sig en væbnet styrke – er alle de nævnte former for overtrædelse af et indrejse- eller opholdsforbud væsentligt mindre alvorlige.

Hvor ulovlig tilslutning til en væbnet styrke i tilfælde, hvor den pågældende er nået frem til konfliktområdet og har opholdt sig der en vis tid, som udgangspunkt bør straffes med en lang ubetinget fængselsstraf, bør overtrædelse af et indrejse- eller opholdsforbud af hensyn til at opretholde et rimeligt forhold mellem straffen for forbrydelser af forskellig grovhed i almindelighed straffes med bøde i milde tilfælde og en kort betinget eller ubetinget fængselsstraf i grove tilfælde. Under særligt skærpende omstændigheder, eksempelvis hvis en person dømmes for at have medvirket til, at et større antal personer har overtrådt et indrejse- eller opholdsforbud, vil straffen kunne udmåles højere end dette.

Kort og forenklet kan modellerne for indrejse- eller opholdsforbud sammenfattes på følgende måde:

	Forbuddets omfang	Betydning for borgerne	Administrative konsekvenser for det offentlige	Hvad vil udgangspunktet for straffniveauet være?
A	Indrejse og ophold uden tilladelse forbydes	Krav om at søge tilladelse Afhængig af udformning af de anerkendelsesværdige formål kan borgernes muligheder for at rejse eller opholde sig i udlandet med lovlige formål blive begrænset	Betydelige	Bøde, hvis tilladelse kunne være opnået Kort fængselsstraf i andre tilfælde
B	Indrejse og ophold uden anerkendelsesværdigt formål forbydes	Afhængig af udformning af de anerkendelsesværdige formål kan borgernes muligheder for at rejse eller opholde sig i udlandet med lovlige formål blive begrænset	Ingen af betydning	Kort fængselsstraf

Sammenfattende er der efter Straffelovrådets opfattelse risiko for, at et indrejse- og opholdsforbud ikke vil ramme de relevante personer. Der er risiko for, at personer med lovligt ærinde i området i større eller mindre omfang vil blive ramt, og der er risiko for, at personer, som agter ulovligt at tilslutte sig en væbnet styrke, enten ikke opfanges af et indrejse- og opholdsforbud eller ikke afskrækkes heraf, fordi straffen for at overtræde et indrejse- og opholdsforbud – af proportionalitetshensyn – nødvendigvis må være væsentligt lavere end straffen for ulovligt at tilslutte sig en væbnet styrke.

Endvidere er der efter Straffelovrådets opfattelse risiko for, at et indrejse- og opholdsforbud med en tilladelsesordning (model A) vil medføre et betydeligt offentligt personaleforbrug til behandling af ansøgninger med tvivlsom nytteværdi.

Der er således risiko for betydelige permanente offentlige merudgifter, som ikke står mål med, hvad der med en sådan ordning realistisk kan opnås med hensyn til at modvirke ulovlig tilslutning til en væbnet styrke.

6. Hvervning til deltagelse i væbnede konflikter

6.1. Straffelovrådets kommissorium nævner ved siden af deltagelse i væbnede konflikter i udlandet hvervning til væbnede konflikter i udlandet. I tilknytning til overvejelserne om hvervning til væbnede konflikter i udlandet har Straffelovrådet endvidere overvejet spørgsmålet om offentlige opfordringer til at deltage i væbnede konflikter i udlandet.

Straffelovrådet forstår hvervning som rekruttering, dvs. som det forhold, at nogen på vegne af en væbnet styrke aftaler med en person, at denne skal indgå i den væbnede styrke. Hvis nogen på vegne af en væbnet styrke opfordrer bestemte personer til at indgå i den væbnede styrke, uden at hvervningen lykkes, vil det i almindelighed udgøre forsøg på hvervning. Derimod vil mere generelle, herunder offentlige, opfordringer om at melde sig til en væbnet styrke, som nogen kommer med på vegne af den væbnede styrke, ofte ikke kunne anses for tilstrækkeligt konkrete i forhold til den fuldbyrdede handling ”hvervning” (af en bestemt person) til, at sådanne generelle opfordringer i givet fald kan straffes som forsøg på hvervning.

Hvervning til en væbnet styrke er ikke helt det samme som hvervning til deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet, da man kan indgå i en væbnet styrke uden at deltage i en væbnet konflikt.

Straffelovrådet forstår på denne baggrund hvervning til væbnede konflikter i udlandet som hvervning til en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt i udlandet. Overvejelserne angår altså hvervning til en væbnet styrke, som sker med henblik på, at den pågældende skal deltage i en væbnet konflikt i udlandet.

I det omfang deltagelse i væbnede konflikter er kriminaliseret, vil hvervning til en væbnet styrke med henblik på sådan deltagelse også være strafbar, i det mind-

ste som forsøg. En hvervning til en væbnet styrke med henblik på deltagelse i en væbnet konflikt vil således udgøre medvirken til deltagelse i den væbnede konflikt, hvis den hvervede faktisk deltager heri. Hvis den hvervede ikke (beviseligt) har deltaget i den væbnede konflikt, vil hvervning til en væbnet styrke med henblik på deltagelse i en væbnet konflikt udgøre forsøg på medvirken til deltagelse i den væbnede konflikt.

Straf for forsøg forudsætter et tilstrækkeligt konkretiseret forsæt til den fuldbyrdede handling. Det må imidlertid antages, at dette krav i praksis vil være opfyldt, hvis det kan bevises, at en person har hvervet nogen til en væbnet styrke med henblik på at deltage i en bestemt væbnet konflikt.

På tilsvarende måde vil den, der opfordrer en bestemt person til at melde sig til en væbnet styrke med henblik på at deltage i en bestemt væbnet konflikt i udlandet, i praksis kunne straffes for medvirken eller forsøg på medvirken til deltagelse i den væbnede konflikt.

Opfordringer af mere generel karakter om at deltage i en væbnet konflikt i udlandet vil derimod ofte ikke kunne anses for tilstrækkeligt konkrete i forhold til den fuldbyrdede handling til, at sådanne opfordringer i givet fald kan straffes som forsøg på deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet. I det omfang deltagelse i væbnede konflikter i udlandet er kriminaliseret som en forbrydelse, vil offentlig tilskyndelse til sådan deltagelse imidlertid være strafbar, jf. straffelovens § 136, stk. 1, om offentlig tilskyndelse til forbrydelse.

Selvstændig kriminalisering af hvervning vil på denne baggrund for det første have betydning i tilfælde, hvor deltagelsen i den pågældende væbnede konflikt ikke er kriminaliseret. Selvstændig kriminalisering af hvervning vil endvidere have betydning med hensyn til hvervning til en væbnet styrke, hvor hvervningen ikke (beviseligt) tager sigte på deltagelse i nogen bestemt væbnet konflikt, herunder tilfælde, hvor den hvervede senere rent faktisk deltager i en væbnet konflikt i strid med et forbud herimod.

6.2. For så vidt angår tilfælde, hvor tjenstgøring i fremmede væbnede styrker ikke er kriminaliseret (hvad enten det skyldes, at der ikke gælder et forbud mod at deltage i den pågældende væbnede konflikt, eller at tjenstgøringen ikke (bevise-

ligt) tager sigte på deltagelse i nogen bestemt væbnet konflikt), gælder i dag, at hvervning i den danske stat til fremmed krigstjeneste er kriminaliseret i straffelovens § 128. Dette omfatter både tilfælde, hvor hvervning sker til fordel for en allieret magt, tilfælde, hvor hvervning sker til fordel for en krigsførende i en krig, hvor Danmark måtte have erklæret sig neutral, og tilfælde, hvor hvervning sker til fordel for en krigsførende i en krig, som Danmark ikke deltager i på nogen af siderne uden dog at have erklæret sig neutral. Forbuddet mod hvervning til fremmed krigstjeneste omfatter desuden også hvervning i fredstid, altså på et tidspunkt, hvor den pågældende fremmede krigsmagt ikke er i krig.

Hvervning i den danske stat må antages at omfatte både tilfælde, hvor den, der foretager hvervningen, og tilfælde, hvor den, der hverves, befinder sig i Danmark på tidspunktet for hvervningen. Det er altså nok, at én af parterne befinder sig i Danmark på tidspunktet for hvervningen. Derimod er parternes statsborgerskabs- eller bopælsforhold uden betydning.

Straffelovrådet har ikke bemærkninger til, at der således allerede i dag gælder et helt generelt og absolut forbud mod på dansk territorium at hverve til fremmed krigstjeneste. Dette bør imidlertid i givet fald også gælde hvervning til fremmede ikke-statslige væbnede styrker.

Da forståelsen af udtrykket ”fremmed krigstjeneste” i den gældende § 128 kan give anledning til en vis tvivl navnlig i relation til ikke-statslige væbnede styrker, foreslår Straffelovrådet, at § 128 omformuleres, så det sikres, at bestemmelsen også omfatter hvervning til fremmede ikke-statslige væbnede styrker.

6.3. Hvad angår tilfælde, hvor deltagelse i en væbnet konflikt *er* kriminaliseret, er der for så vidt ikke behov for en særskilt kriminalisering af hvervning til fremmede væbnede styrker. Hvervning vil nemlig i praksis altid kunne straffes som medvirken eller forsøg på medvirken, og offentlige opfordringer til at deltage i en væbnet konflikt i udlandet, der ikke er tilstrækkeligt konkretiserede til at kunne straffes som medvirken, vil kunne straffes efter straffelovens § 136, stk. 1, om offentlig tilskyndelse til forbrydelse.

Straffelovrådet har imidlertid overvejet, om hvervning til en væbnet styrke med henblik på ulovlig deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet får tilstrækkelig op-

mærksomhed ved at blive betragtet som medvirken f.eks. til tilslutning til en væbnet styrke med henblik på deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet. Netop tilskyndelse til at blive fremmedkriger må anses som en så vigtig medvirkende faktor i radikaliseringsprocessen for navnlig unge, at der kan være særlig grund til at fremhæve hvervningen ved at medtage den i lovteksten, navnlig hvis man samtidig medtager offentlige opfordringer hertil.

Medtagelse af offentlig tilskyndelse til at tilslutte sig en væbnet styrke med henblik på deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet vil understrege den betydning i radikaliseringsprocessen, som sådanne offentlige tilskyndelser må tillægges. En særskilt bestemmelse herom – fremfor at henholde sig til den generelle bestemmelse om offentlig tilskyndelse til forbrydelse i straffelovens § 136, stk. 1 – vil samtidig give mulighed for at fastsætte et højere strafmaksimum end efter § 136, stk. 1.

Straffelovrådet foreslår på denne baggrund, at det i tilknytning til en eventuel kriminalisering af at være tilknyttet en fremmed væbnet styrke med henblik på deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet særskilt kriminaliseres at hverve danske statsborgere eller herboende udlændinge til en sådan væbnet styrke eller offentligt at tilskynde sådanne personer til at tilslutte sig en sådan væbnet styrke med henblik på deltagelse i en væbnet konflikt i udlandet.

7. FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014)

FN's Sikkerhedsråd vedtog den 24. september 2014 resolution nr. 2178 om "Foreign Terrorist Fighters". Resolutionen blev vedtaget med hjemmel i FN-pagtens afsnit VII og er dermed folkeretligt bindende for FN's medlemsstater, herunder Danmark. Resolutionen fastslår bl.a. en pligt for alle stater til at kriminalisere personer, der rejser til et fremmed land for at begå terrorhandlinger eller yde eller modtage terrortræning, samt økonomisk eller anden støtte hertil.

Efter kommissoriet skal Straffelovrådet i forbindelse med sin vurdering af, om de gældende regler i straffeloven udgør et tilstrækkeligt værn i forhold til at modvirke deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, overveje, om

denne resolution giver anledning til at foreslå ændringer eller præciseringer af straffelovens bestemmelser om terrorisme mv.

Straffelovrådets overvejelser angår pkt. 5 og 6 i resolutionens operative bestemmelser, da det er disse punkter i resolutionen, som angår kriminalisering af rejser mv. med henblik på at begå terrorhandlinger mv.

I det følgende beskrives indholdet af pkt. 5 og 6 nærmere (afsnit 7.1) og dernæst gennemgås gældende dansk ret (afsnit 7.2) og overvejelser i Sverige i anledning af resolutionen (afsnit 7.3). Straffelovrådets overvejelser fremgår af afsnit 7.4.

7.1. Indholdet af pkt. 5 og 6 i resolutionen

Pkt. 5 og 6 i FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014) er sålydende:

5. *Decides* that Member States shall, consistent with international human rights law, international refugee law, and international humanitarian law, prevent and suppress the recruiting, organizing, transporting or equipping of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, and the financing of their travel and of their activities;

6. *Recalls* its decision, in resolution 1373 (2001), that all Member States shall ensure that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice, and *decides* that all States shall ensure that their domestic laws and regulations establish serious criminal offenses sufficient to provide the ability to prosecute and to penalize in a manner duly reflecting the seriousness of the offense:

(a) their nationals who travel or attempt to travel to a State other than their States of residence or nationality, and other individuals who travel or attempt to travel from their territories to a State other than their States of residence or nationality, for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts, or the providing or receiving of terrorist training;

(b) the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to finance the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training; and,

(c) the wilful organization, or other facilitation, including acts of recruitment, by their nationals or in their territories, of the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training;

Resolutionens pkt. 5 er en generel bestemmelse om at hindre ”recruiting, organizing, transporting or equipping” af personer, der rejser til en anden stat end deres bopæls- eller statsborgerstat med det formål at udføre, planlægge, forberede eller deltage i terrorhandlinger eller at yde eller modtage terrortræning. Endvidere skal finansiering af sådanne personers rejser og aktiviteter hindres.

Denne generelle bestemmelse konkretiseres nærmere i resolutionens pkt. 6, som specifikt angår kriminalisering af nærmere angivne handlinger i relation til sådanne rejser.

Resolutionens pkt. 6 forpligter således medlemsstaterne til at sikre, at deres nationale lovgivning indeholder alvorlige strafbestemmelser, som gør det muligt at straffe følgende personer på en måde, som afspejler overtrædelsens alvor:

a) Egne statsborgere, som rejser eller forsøger at rejse uanset hvorfra, og fremmede statsborgere, som rejser eller forsøger at rejse fra medlemsstatens territorium, til en anden stat end bopæls- eller statsborgerstaten med det formål at udføre, planlægge, forberede eller deltage i terrorhandlinger eller at yde eller modtage terrortræning.

b) Egne statsborgere, der uanset hvor, og fremmede statsborgere, der på medlemsstatens territorium, på en hvilken som helst måde direkte eller indirekte forsætligt tilvejebringer eller indsamler midler med henblik på eller viden om, at midlerne skal bruges til at finansiere rejsen for personer, der rejser til en anden stat end deres bopæls- eller statsborgerstat med det formål at udføre, planlægge, forberede eller deltage i terrorhandlinger eller at yde eller modtage terrortræning.

c) Egne statsborgere, der uanset hvor, og fremmede statsborgere, der på medlemsstatens territorium, forsætligt organiserer eller fremmer rejsen for personer, der rejser til en anden stat end deres bopæls- eller statsborgerstat med det formål

at udføre, planlægge, forberede eller deltage i terrorhandlinger eller at yde eller modtage terrortræning.

Fælles for de tre litra i bestemmelsen er afgrænsningen til personer, der rejser til en anden stat end deres bopæls- eller statsborgerstat. Bestemmelsen omfatter således ikke personer, der rejser til en stat, hvor de har bopæl, eller hvor de er statsborgere. Bestemmelsen omfatter dermed bl.a. ikke personer, der rejser fra deres bopælsstat til deres statsborgerstat eller omvendt, eller personer med dobbelt statsborgerskab, der rejser fra én af de stater, hvor de er statsborgere, til en anden stat, hvor de også er statsborgere.

Fælles for de tre litra i bestemmelsen er endvidere, at rejsen skal være med det formål at udføre, planlægge, forberede eller deltage i terrorhandlinger eller at yde eller modtage terrortræning. Det er ikke et krav, at rejsen lykkes. Dette følger for så vidt angår litra a af, at litra a udtrykkeligt også omfatter forsøg på at rejse, og for så vidt angår litra b og c af, at disse litra omfatter (bistands)handlinger, der vil kunne være foretaget, før rejsen er foretaget.

Det må antages, at kravet om, at rejsen skal være med det formål at udføre, planlægge, forberede eller deltage i terrorhandlinger eller at yde eller modtage terrortræning, vil være opfyldt ikke alene i tilfælde, hvor formålet med rejsen (beviseligt) er at deltage i en konkret terrorhandling, men også i tilfælde, hvor formålet mere generelt er at deltage i terrorhandlinger. Det må dog samtidig antages, at det ikke vil være i strid med resolutionens pkt. 6, litra a og c, at stille krav om, at rejsen (beviseligt) har et konkret mål, altså at der (beviseligt) er forsæt til at slutte sig til en bestemt person, gruppe eller sammenslutning eller til en person, gruppe eller sammenslutning i et nærmere afgrænset område. Med hensyn til terrortræning må det tilsvarende antages, at det ikke vil være i strid med resolutionens pkt. 6, litra a og c, at stille krav om, at der (beviseligt) er forsæt til at yde eller modtage terrortræning hos en bestemt person, gruppe eller sammenslutning eller hos en person, gruppe eller sammenslutning i et nærmere afgrænset område.

Litra a angår personer, som rent faktisk foretager eller forsøger at foretage en sådan rejse, mens litra c angår personer, der bistår med, at andre foretager en sådan rejse. En generel kriminalisering af tilskyndelse, råd eller dåd til sådanne rejser må antages at opfylde kravet til kriminalisering i litra c. Det må således antages,

at litra c kræver kriminalisering af handlinger, der fremmer en konkret rejse af denne karakter, men ikke (tillige) kræver kriminalisering af handlinger, der generelt kan fremme sådanne rejser.

Litra b angår finansiering af sådanne rejser. Det kan give anledning til tvivl, om litra b alene kræver kriminalisering af finansiering af konkrete rejser af denne karakter, eller om litra b også kræver kriminalisering af tilvejebringelse af midler med henblik på generelt at støtte sådanne rejser. Anvendelsen af den bestemte artikel ”the” foran ”travel” (”...finance the travel of individuals...”) kan pege i retning af, at der menes konkrete rejser, men den engelske tekst kan dog næppe siges at være helt entydig på dette punkt. Straffelovrådet er ikke bekendt med relevante forarbejder til resolutionen, og de generelle udsagn i præambelen kan heller ikke siges entydigt at støtte en bestemt fortolkning vedrørende dette detailspørgsmål.

7.2. Gældende dansk ret

Straffeloven indeholder ikke særskilte bestemmelser om rejser med henblik på at deltage i terrorhandlinger eller terrortræning. At straffe selve rejsen forudsætter derfor, at forholdet enten kan straffes som forsøg eller kan henføres under bestemmelserne om hvervning eller om i øvrigt at fremme terrorvirksomhed mv.

Sikkerhedsrådsresolutionens pkt. 6, litra a, omfatter som nævnt den person, der selv rejser eller forsøger at rejse med henblik på selv at deltage i terrorhandlinger eller terrortræning. Som nævnt må det antages, at bestemmelsen også omfatter en rejse, hvor der ved afrejsen ikke er planlagt en konkret terrorhandling eller terrortræning, men hvor det dog ligger fast, hos hvilken person, gruppe eller sammenlutning terrorhandlingen eller terrortræningen skal foregå.

Hvis den rejsende ved afrejsen har forsæt til at deltage i en konkret terrorhandling, vil der kunne straffes for forsøg på overtrædelse af straffelovens § 114.

Hvis den rejsende ved afrejsen ikke har forsæt til at deltage i en konkret terrorhandling, men har forsæt til at deltage i terrorhandlinger generelt, må det antages, at der i det omfang resolutionens pkt. 6, litra a, kræver det, vil kunne straffes for

forsøg på overtrædelse af straffelovens § 114 c, stk. 3, om at lade sig hverve til at begå terrorhandlinger.

Med hensyn til rejser med henblik på at yde eller modtage terrortræning må det antages, at der i det omfang resolutionens pkt. 6, litra a, kræver det, vil kunne straffes for forsøg på overtrædelse af straffelovens § 114 d, stk. 1 eller 3, om at give eller modtage terrortræning.

Sikkerhedsrådsresolutionens pkt. 6, litra c, omfatter som nævnt andres bistand til sådanne rejser.

Sådan bistand vil kunne straffes som medvirken til de samme forbrydelser, dvs. som medvirken til forsøg på overtrædelse af § 114, § 114 c, stk. 3, eller § 114 d, stk. 1 eller 3. I tilfælde, hvor bistanden til rejsen har karakter af hvervning til at begå terrorhandlinger generelt (i modsætning til konkrete terrorhandlinger, hvor den relevante bestemmelse er § 114), vil der dog i stedet for medvirken til forsøg på overtrædelse af § 114 c, stk. 3, skulle straffes for fuldbyrdet overtrædelse af § 114 c, stk. 1, om hvervning til at begå terrorhandlinger.

Litra b angår som nævnt finansiering af sådanne rejser.

Med hensyn til finansiering af konkrete rejser af denne karakter vil der for så vidt angår rejser med henblik på at begå terrorhandlinger generelt kunne straffes for (fuldbyrdet) overtrædelse af § 114 b, idet der (i det mindste) vil være tale om at tilvejebringe midler til en person (nemlig den rejsende), der har til hensigt at begå terrorhandlinger. Hvis der er tale om en rejse med henblik på at begå en konkret terrorhandling, og den medvirkende (beviseligt) har forsæt med hensyn hertil, vil der i stedet skulle straffes for forsøg på overtrædelse af § 114, da § 114 b er subsidær i forhold til § 114, jf. § 21.

For så vidt angår rejser med henblik på terrortræning vil finansiering af en konkret rejse kunne straffes som medvirken til forsøg på overtrædelse af § 114 d, stk. 1 eller 3.

Som nævnt kan det give anledning til tvivl, om litra b også kræver kriminalisering af tilvejebringelse af midler med henblik på generelt at støtte sådanne rejser.

Selv om dette måtte være tilfældet, er det imidlertid Straffelovrådets opfattelse, at tilvejebringelse af midler med det formål at finansiere rejser med henblik på at begå en terrorhandling eller at yde eller modtage terrortræning efter dansk ret vil kunne straffes som forsøg på de pågældende forbrydelser.

Det anførte kan sammenfattes på følgende måde:

Sikkerhedsrådsresolutionen	Gældende dansk ret
Den, som rejser eller forsøger at rejse til en anden stat med det formål at udføre, planlægge, forberede eller deltage i terrorhandlinger eller at yde eller modtage terrortræning.	...terrorhandlinger: § 114, jf. § 21, eller § 114 c, stk. 3, jf. § 21 ...yde terrortræning: § 114 d, stk. 1, jf. § 21 ...modtage terrortræning: § 114 d, stk. 3, jf. § 21
Den, som organiserer eller fremmer rejsen for personer, der rejser til en anden stat med det formål at udføre, planlægge, forberede eller deltage i terrorhandlinger eller at yde eller modtage terrortræning.	...terrorhandlinger: § 114, jf. § 21, eller § 114 c, stk. 1, eller § 114 c, stk. 3, jf. § 21 ...yde terrortræning: § 114 d, stk. 1, jf. § 21 ...modtage terrortræning: § 114 d, stk. 3, jf. § 21
Den, som direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler med henblik på eller viden om, at midlerne skal bruges til at finansiere rejsen for personer, der rejser til en anden stat med det formål at udføre, planlægge, forberede eller deltage i terrorhandlinger eller at yde eller modtage terrortræning.	...terrorhandlinger: § 114, jf. § 21, eller § 114 b ...yde terrortræning: § 114 d, stk. 1, jf. § 21 ...modtage terrortræning: § 114 d, stk. 3, jf. § 21

7.3. Svensk ret

Det vurderes i den svenske betænkning ”Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor” (SOU 2015:63), at svensk ret ikke fuldt ud opfylder FN’s Sikkerhedsråds resolutions krav til kriminalisering. Dette skyldes bl.a., at en rejse med de i resolutionens pkt. 6, litra a, nævnte formål ikke i alle tilfælde vil udgøre et strafbart forsøg efter svensk ret. Endvidere er modtagelse af terrortræning ikke særskilt kriminaliseret i svensk ret.

I betænkningen foreslås på denne baggrund en særskilt kriminalisering bl.a. af at rejse til et andet land end sit statsborgerskabsland med henblik på at begå eller forberede terrorhandlinger eller at give eller modtage terrortræning. Forsøg foreslås ikke kriminaliseret, men den foreslåede forbrydelse er ifølge betænkningen fuldbyrdet, når rejsen er begyndt. Ifølge betænkningen ligger denne afgrænsning af kriminaliseringen inden for det skøn, medlemsstaterne har ved gennemførelsen af resolutionens krav om kriminalisering af rejser og forsøg herpå.

Der foreslås en strafferamme på fængsel indtil 2 år, i grove tilfælde fængsel fra 6 måneder til 6 år. Ved vurderingen af, om forbrydelsen er grov skal der særligt lægges vægt på, om den angår terrorisme, som medfører fare for flere menneskeliv eller for ejendom af særlig betydning, om den indgår i virksomhed, der er blevet bedrevet i større omfang, eller om den ellers har været af særlig farlig art.

Ved offentliggørelsen af betænkningen den 17. juni 2015 tilkendegav den svenske justitsminister, at regeringen agtede at fremsætte lovforslag for Rigsdagen i efteråret 2015.

Regeringen sendte den 3. december 2015 et udkast til lovforslag, som bygger på betænkningen, i høring hos Lagrådet. Udkastet til lovforslag svarer i det væsentlige til betænkningens forslag, men er dog på nogle punkter formuleret anderledes. Bl.a. foreslås det, at den nye bestemmelse om terrorismerejser udtrykkeligt skal kriminalisere også den, der påbegynder en rejse. Om forholdet til resolutionens krav om kriminalisering af den, der forsøger at rejse, anføres i den forbindelse bl.a. følgende (pkt. 5.2.2, side 40):

”Enligt resolutionen ska inte bara en resa utan även försök till en resa vara kriminaliserat. Detta begrepp skiljer sig delvis åt mellan olika länder. Avgörande bör således vara vad resolutionen syftar till, snarare än ordalydelsen. Det innebär att visst utrymme för allmänna proportionalitets- och lämplighetsöverväganden måste finnas, förutsatt att det övergripande syftet inte åsidosätts. Regeringen noterar i det sammanhanget att *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att lagstiftningsresolutioner från säkerhetsrådet inte ska läsas som lagtext eller följas slaviskt utan snarare ses som ett bindande påbud att vidta nödvändiga åtgärder för att ta itu med de problem som identifierats. Som nämns ovan medför rekvisitet ”påbörjar en resa” bl.a. att det inte finns något behov av en uttrycklig försöksreglering. Genom det föreslagna brottet bedöms syftet med resolutionen vara uppfyllt.”

Det foreslås, at de nye regler skal træde i kraft den 1. april 2016.

7.4. Straffelovrådets overvejelser

FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014) ligger i forlængelse af tidligere resolutioner, herunder resolution nr. 1373 (2001) om bl.a. kriminalisering af terrorfinansiering.

Resolution nr. 2178 angår personer, der rejser til et fremmed land for at begå terrorhandlinger eller for at yde eller modtage terrortræning. Ved et fremmed land forstås i denne sammenhæng et land, hvor den pågældende hverken er statsborger eller har bopæl.

I forhold til tidligere internationale instrumenter går resolution nr. 2178 navnlig videre ved at fremrykke kriminaliseringen til at *rejse* til et fremmed land med de nævnte formål. Resolutionen går også videre ved at kræve kriminalisering af (rejse med henblik på) *modtagelse* af terrortræning.

En sådan fremrykket kriminalisering er imidlertid i Danmark dækket af de (i international sammenhæng) vide danske forsøgsbestemmelser (straffelovens § 21), og Danmark kriminaliserede allerede i 2006 også den, der lader sig træne til at begå terrorhandlinger (straffelovens § 114 d, stk. 3).

Efter Straffelovrådets opfattelse giver resolution nr. 2178 ikke anledning til generelle ændringer i den måde, terrorbestemmelserne i den danske straffelov er opbygget på. Straffelovrådet lægger bl.a. vægt på, at resolutionens kriminalise-

ringskrav bl.a. henviser til begreberne ”terrorhandlinger” og ”terrortræning”. Disse udtryk forklares ikke nærmere i resolutionen, men må anses for dækket af bestemmelserne i straffelovens §§ 114 og 114 d. Endvidere er resolutionens bestemmelse om finansiering af rejser med henblik på at begå terrorhandlinger dækket af straffelovens § 114 b.

Efter Straffelovrådets opfattelse er der endvidere ikke anledning til at indføre et nyt delikt om at rejse til et fremmed land for at begå terrorhandlinger mv. Efter Straffelovrådets opfattelse vil det således ikke være hensigtsmæssigt særskilt at kriminalisere forberedelseshandlinger netop i form af at rejse til et fremmed land. At FN’s Sikkerhedsråd har udstedt en resolution særligt om dette emne, er således efter Straffelovrådets opfattelse ikke tilstrækkelig grund til, at bestemte forberedelseshandlinger til terrorhandlinger mv. skal behandles på en anden måde end andre forberedelseshandlinger. Det er derfor både tilstrækkeligt og mest hensigtsmæssigt, at sådanne handlinger fortsat kriminaliseres ved de almindelige forsøgsbestemmelser.

Straffelovrådet bemærker herved, at den forklarende rapport til tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme, der bl.a. har til formål at gennemføre pkt. 6 i resolution nr. 2178, udtrykkeligt angiver, at medlemsstaterne ikke er forpligtede til at kriminalisere rejser til udlandet med terrorformål som et selvstændigt delikt, og at kriminaliseringen også kan ske i form af kriminalisering af forsøg på eller medvirken til terrorisme mv. (jf. pkt. 51, 53, 58 og 61 i den forklarende rapport).

På denne baggrund er det sammenfattende Straffelovrådets opfattelse, at dansk ret lever op til de krav til kriminalisering af rejser, som resolution nr. 2178 stiller, og at resolutionen ikke giver anledning til at foreslå ændringer i straffelovens bestemmelser om terrorisme mv.

8. Tillægsprotokol til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme

Den 19. maj 2015 vedtog Europarådets ministerkomité en tillægsprotokol til Europarådets konvention af 16. maj 2005 om forebyggelse af terrorisme og en forklarende rapport hertil. Tillægsprotokollen blev åbnet for undertegnelse den 22. oktober 2015.

Justitsministeriet har ved brev af 7. september 2015 anmodet Straffelovrådet om i forbindelse med behandlingen af kommissoriet om deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet mv. tillige at overveje, om en dansk tiltrædelse af tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme vil nødvendiggøre lovændringer.

I præamblen til tillægsprotokollen udtrykkes alvorlig bekymring over den trussel, som udgøres af personer, der rejser til udlandet for at begå terrorhandlinger eller yde eller modtage terrortræning. I præamblen henvises endvidere til FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014), særligt pkt. 4-6.

Ifølge den forklarende rapport pkt. 16 skal henvisningen til resolution nr. 2178 forstås på den måde, at tillægsprotokollen særligt har til formål at bistå de kontraherende stater i gennemførelsen af de strafferetlige forpligtelser, der følger af denne resolution.

I det følgende gennemgås tillægsprotokollens indhold nærmere i afsnit 8.1, mens afsnit 8.2 indeholder Straffelovrådets overvejelser.

8.1. Tillægsprotokollens indhold

Tillægsprotokollen indeholder 14 artikler. Artikel 1 fastlægger tillægsprotokollens formål, mens artikel 2-6 forpligter de kontraherende stater til at kriminalisere nærmere angivne handlinger. Artikel 7 angår udveksling af oplysninger, og artikel 8 angår betingelser og beskyttelse af retssikkerheden. Artikel 9 angår forholdet til konventionen, og artikel 10-14 indeholder sædvanlige afsluttende bestem-

melser om underskrift, ikrafttræden, tiltræden, territorial gyldighed, opsigelse og meddelelser fra depositaren.

Efter *artikel 1* er formålet med tillægsprotokollen at supplere konventionen for så vidt angår kriminalisering af de handlinger, som er beskrevet i tillægsprotokolens artikel 2-6, og dermed styrke de kontraherende staters bestræbelser på at forebygge terrorisme og dens negative virkninger for den fulde nydelse af menneskerettigheder, særligt retten til livet.

Den forklarende rapport pkt. 19 gør opmærksom på, at der ikke findes en universel juridisk definition af terrorisme eller terrorhandlinger, og at FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014) heller ikke indeholder en definition af terrorisme. Tillægsprotokollen definerer heller ikke terrorisme og terrorhandlinger, og konventionens definition heraf gælder derfor også for protokollen. Omfattet er således handlinger som defineret i de konventioner, der fremgår af bilaget til konventionen.

Artikel 2-6 er tillægsprotokollens kernebestemmelser (forklarende rapport pkt. 21). Hver af disse artikler er opbygget på den måde, at stk. 1 beskriver en handling, hvorefter stk. 2 forpligter de kontraherende stater til at træffe sådanne foranstaltninger, som måtte være nødvendige, for at kriminalisere denne handling, når den begås uberettiget og forsætligt.

Det fremgår af den forklarende rapport pkt. 21, at de kontraherende stater ikke er forpligtede til at kriminalisere de handlinger, som er beskrevet i artikel 2-6, i form af selvstændige delikter, i det omfang disse handlinger i det pågældende retssystem kan anses som forberedende handlinger til at begå terrorhandlinger eller er kriminaliseret efter andre bestemmelser, herunder bestemmelser om forsøg.

Det fremgår endvidere af den forklarende rapport pkt. 28, at forståelsen af forsæt er overladt til national ret, og at handlingerne som beskrevet i artikel 2-6 indeholder et subjektivt overskud i form af terrorformål (artikel 2-4) eller kendskab til terrorformålet (artikel 5 og 6).

Artikel 2 angår deltagelse i en sammenslutnings eller gruppes aktiviteter med henblik på at begå eller bidrage til, at sammenslutningen eller gruppen begår én eller flere terrorhandlinger.

Det fremgår af den forklarende rapport pkt. 31, at det ville give anledning til vanskeligheder i nogle retssystemer at kriminalisere passiv adfærd, og at det også var vanskeligt at formulere en hensigtsmæssig bestemmelse om ”at blive rekrutteret til terrorisme”, som indeholdt en tilstrækkelig aktiv adfærd. Man valgte derfor at kriminalisere adfærd nært beslægtet med ”at blive rekrutteret til terrorisme”, nemlig deltagelse i en sammenslutning eller gruppe med henblik på terrorisme.

Det fremgår i den forbindelse yderligere af den forklarende rapport pkt. 33, at deltagelsen i sammenslutningens eller gruppens aktiviteter skal være med henblik på at bidrage til, at sammenslutningen eller gruppen begår en eller flere terrorhandlinger, eller med henblik på at begå en eller flere terrorhandlinger på sammenslutningens eller gruppens vegne. Artikel 2 kræver ikke kriminalisering af passivt medlemskab af en terrororganisation eller af medlemskab af en inaktiv terrororganisation.

Artikel 3 angår at modtage terrortræning forstået som at modtage instruktion, herunder at opnå viden eller praktiske færdigheder, fra en anden om fremstilling eller brug af sprængstoffer, skydevåben eller andre våben eller giftige eller skadelige stoffer eller i andre specifikke metoder eller teknikker med henblik på at udføre eller bidrage til at begå en terrorhandling.

Det fremgår af den forklarende rapport pkt. 40, at terrortræning kan ske ved at være til stede eksempelvis i en træningslejr eller gennem elektroniske medier, herunder gennem internettet. Artikel 3 kræver dog ikke kriminalisering af det blotte besøg af hjemmesider eller den blotte modtagelse af oplysninger, som kan benyttes til terrortræning. For at være omfattet af artikel 3 skal gerningsmanden normalt tage aktivt del i træningen. Et eksempel herpå ville være deltagelse i interaktive træningssessioner gennem internettet.

Artikel 4 angår at rejse til en stat, hvor den rejsende ikke er statsborger eller har bopæl, med henblik på at begå, bidrage til eller deltage i en terrorhandling eller at yde eller modtage terrortræning. Kriminaliseringsforpligtelsen gælder rejser, der

sker *fra* den pågældende kontraherende stats territorium (uanset den rejsendes statsborgerskab), og rejser, der foretages *af* en person, der er statsborger i den pågældende kontraherende stat (uanset afrejsestat). Ved kriminaliseringen kan en kontraherende stat fastsætte betingelser krævet af og i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige principper. Endvidere skal forsøg på at foretage en sådan rejse kriminaliseres i overensstemmelse med national ret.

Ydelse af terrortræning defineres nærmere i artikel 7 i konventionen, og modtagelse af terrortræning er defineret i artikel 3 i tillægsprotokollen.

Det fremgår af den forklarende rapport pkt. 43, at artikel 4 har til formål at give den juridiske ramme for at lette gennemførelsen på det europæiske regionale niveau af medlemsstaternes forpligtelser efter pkt. 6, litra a, i FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014).

Det fremgår endvidere af den forklarende rapport pkt. 51 og 53, at pkt. 6, litra a, efter de forhandlendes opfattelse ikke forpligter til at kriminalisere rejser til udlandet med terrorformål som et selvstændigt delikt og ikke er til hinder for, at en stat i sin nationale lovgivning behandler denne aktivitet som en forberedende handling til en terrorhandling eller som forsøg på at begå en terrorhandling. En kontraherende stat kan desuden vælge at opfylde pligten til at kriminalisere forsøg på at rejse til udlandet med terrorformål efter eksisterende bestemmelser som en forberedelseshandling eller som forsøg på hovedterrorhandlingen.

Artikel 5 angår finansiering af rejser til udlandet med terrorformål forstået som direkte eller indirekte på en hvilken som helt måde at yde eller indsamle midler, som helt eller delvis giver en person mulighed for at rejse til udlandet med terrorformål som defineret i artikel 4, med viden om, at midlerne helt eller delvis skal benyttes til dette formål.

Det fremgår af den forklarende rapport pkt. 55, at ordlyden af artikel 5 er baseret på ordlyden af artikel 6, litra b, i FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014), og artikel 2, stk. 1, i FN's terrorfinansieringskonvention fra 1999.

Endvidere fremgår det af den forklarende rapport pkt. 58, at forbrydelsen i artikel 5 kan kriminaliseres som en forberedelsehandling eller som medvirken til hovedforbrydelsen.

Artikel 6 angår at organisere eller på anden måde fremme rejser til udlandet med terrorformål som defineret i artikel 4 med viden om, at bistanden gives med henblik på terrorisme.

Det fremgår af den forklarende rapport pkt. 60, at ordlyden af artikel 6 er baseret på artikel 6, litra c, i FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014). "Organisere" omfatter forskellige handlinger med forbindelse til den praktiske tilrettelæggelse af rejsen, såsom køb af billetter og planlægning af rejseruter. "Fremme" dækker andre handlinger, hvorved den rejsende bistås med at nå sit bestemmelsessted, eksempelvis bistand til ulovlig grænsepassage.

Endvidere fremgår det af den forklarende rapport pkt. 61, at forbrydelsen i artikel 6 kan kriminaliseres som en forberedelsehandling eller som medvirken til hovedforbrydelsen.

Artikel 7 fastsætter, at med forbehold af konventionens artikel 3, stk. 2, litra a, skal hver kontraherende stat i overensstemmelse med national ret og eksisterende internationale forpligtelser træffe sådanne foranstaltninger, som måtte være nødvendige, for at styrke rettidig udveksling af alle relevante tilgængelige oplysninger vedrørende personer, der rejser til udlandet med terrorformål som defineret i artikel 4. Med henblik herpå skal hver kontraherende stat udpege et døgnåbent kontaktpunkt, som kan være et eksisterende kontaktpunkt.

Det fremgår af den forklarende rapport pkt. 63, at artikel 7 er baseret på pkt. 3 i FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014).

Endvidere fremgår det af den forklarende rapport pkt. 64, at de døgnåbne kontaktpunkter alene er med henblik på udveksling af politimæssige oplysninger mellem kontraherende stater vedrørende personer, som mistænkes for at være rejst til udlandet med terrorformål som defineret i artikel 4. Kontaktpunkterne er ikke med henblik på fremsendelse af retsanmodninger, som i stedet reguleres af konventionens artikel 17, 19 og 22.

Artikel 8 fastsætter, at gennemførelsen af tillægsprotokollen, herunder fastsættelse, gennemførelse og anvendelse af kriminaliseringen i artikel 2-6, sker med respekt af menneskeretlige forpligtelser, særligt retten til bevægelsesfrihed, ytringsfrihed, foreningsfrihed og religionsfrihed. Fastsættelse, gennemførelse og anvendelse af kriminaliseringen i artikel 2-6 er desuden underlagt proportionalitetsprincippet.

Artikel 9 angår forholdet mellem konventionen og tillægsprotokollen og fastsætter, at ord og udtryk anvendt i tillægsprotokollen skal fortolkes i konventionens mening, og at konventionens bestemmelser med undtagelse af artikel 9 finder tilsvarende anvendelse. Konventionens artikel 9 angår forsøg og medvirken, og da denne bestemmelse ikke finder anvendelse, er der generelt ikke pligt til at kriminalisere forsøg og medvirken i forhold til forbrydelserne i tillægsprotokollens artikel 2-6. Dog bestemmer artikel 4 som tidligere nævnt, at forsøg på at rejse til udlandet med terrorformål skal være kriminaliseret.

8.2. Straffelovrådets overvejelser

Tillægsprotokollens kernebestemmelser er artikel 2-6, som forpligter de kontraherende stater til at kriminalisere nærmere beskrevne handlinger, idet artikel 2 angår at blive rekrutteret til terrorisme, artikel 3 at modtage terrortræning, artikel 4 at rejse til udlandet med terrorformål, artikel 5 at finansiere rejser til udlandet med terrorformål og artikel 6 i øvrigt at fremme rejser til udlandet med terrorformål.

Artikel 4-6 har til formål at gennemføre pkt. 6 i FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014).

Straffelovrådet har ovenfor i afsnit 7.4 overvejet, om pkt. 6 i resolution nr. 2178 giver anledning til at ændringer i de danske strafbestemmelser om terrorisme mv. Rådets konklusion er, at dansk ret lever op til de krav til kriminalisering af rejser, som resolution nr. 2178 stiller, og at resolutionen ikke giver anledning til at foreslå ændringer i straffelovens bestemmelser om terrorisme mv.

Denne konklusion gælder også i forhold til artikel 4-6 i tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme. Det er således Straffelovrådets opfattelse, at dansk ret opfylder de krav om kriminalisering, som fremgår af artikel 4-6, og at disse bestemmelser ikke giver anledning til at foreslå ændringer i straffelovens bestemmelser om terrorisme mv.

Tillægsprotokollens artikel 2 om at blive rekrutteret til terrorisme er den ”passive” pendant til konventionens artikel 6 om den ”aktive” rekruttering til at begå terrorhandlinger.

Tillægsprotokollens artikel 3 om at modtage terrortræning er tilsvarende den ”passive” pendant til konventionens artikel 7 om den ”aktive” terrortræning.

Ordene ”aktive” og ”passive” er sat i citationstegn, fordi de alene betegner to personers respektive roller i relation til aktiviteterne ”rekruttering” og ”træning” – der er én, der rekrutterer eller træner, og én, der bliver rekrutteret eller trænet.

Også den, der bliver rekrutteret eller trænet, vil imidlertid skulle foretage i det mindste visse positive – aktive – handlinger for at falde ind under det, der er pligt til at kriminalisere efter tillægsprotokollens artikel 2 og 3. For artikel 2’s vedkommende fremgår dette direkte af ordlyden, hvor kriminaliseringsforpligtelsen angår ”deltagelse i aktiviteter”. Artikel 3 angår efter ordlyden ”modtagelse af træning”, men det fremgår af den forklarende rapport, at den trænede for at være omfattet af bestemmelsen normalt skal deltage aktivt i træningen, og som eksempel nævnes deltagelse i *interaktive* træningssessioner gennem internettet.

Da Danmark i 2006 gennemførte bl.a. artikel 6 og 7 om kriminalisering af rekruttering og træning til terrorisme i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme, valgte man – i overensstemmelse med Straffelovrådets forslag i betænkning nr. 1474/2006 om det strafferetlige værn mod terrorisme – samtidig at kriminalisere også den, som lader sig hverve eller træne til at begå terrorhandlinger, jf. straffelovens § 114 c, stk. 3, og § 114 d, stk. 3.

Det er Straffelovrådets vurdering, at Danmark med disse bestemmelser i straffelovens § 114 c, stk. 3, og § 114 d, stk. 3, allerede opfylder kriminaliseringskravene i tillægsprotokollens artikel 2 og 3.

På denne baggrund er det sammenfattende Straffelovrådets opfattelse, at dansk ret lever op til de krav til kriminalisering, som tillægsprotokollen stiller, og at tillægsprotokollen ikke giver anledning til at foreslå ændringer i straffelovens bestemmelser om terrorisme mv.

9. Tilslutning til eller medlemskab af en terrororganisation

Straffelovens bestemmelser om terrorisme mv. indeholder ikke et særskilt forbud mod at tilslutte sig eller være medlem af en terrororganisation, terrorbevægelse eller terrorgruppe.

Straffelovrådet foreslog i betænkning nr. 1556/2015 bl.a. en kriminalisering af den danske statsborger eller herboende udlænding, der ”er tilsluttet” en fjendtlig væbnet styrke (forstået som en væbnet styrke for en part, der er i væbnet konflikt med den danske stat). På grundlag af rådets forslag blev der ved lov nr. 1880 af 29. december 2015 indsat en ny bestemmelse i straffelovens § 101 a om dette.

Straffelovrådet har endvidere ovenfor i afsnit 3 og 4 som led i overvejelserne om at styrke det strafferetlige værn mod danskeres og herboende udlændinges deltagelse i væbnede konflikter i udlandet bl.a. overvejet forskellige modeller for en kriminalisering af sådanne personers tilslutning til en væbnet styrke i andre tilfælde, end hvad der er omfattet af straffelovens § 101 a.

Straffelovrådet har på denne baggrund fundet behov for nærmere at overveje, om disse forslag og overvejelser vedrørende tilslutning til væbnede styrker giver anledning til at foreslå ændringer i lovgivningen med hensyn til spørgsmålet om at tilslutte sig eller være medlem af en terrororganisation. Der er i den forbindelse navnlig grund til at overveje, om det er velbegrundet, at den blotte tilslutning til en væbnet styrke i givet fald kriminaliseres (i større eller mindre omfang), mens den blotte tilslutning til eller medlemskab af en terrororganisation ikke er særskilt kriminaliseret.

I det omfang en terrororganisation i sin helhed udgør en væbnet styrke, og i det omfang en person tilslutter sig en væbnet styrke, som indgår i en terrororganisa-

tion, er der ikke nogen modsætning mellem, at tilslutning til en væbnet styrke kriminaliseres i et nærmere bestemt omfang, og at tilslutning til en terrororganisation ikke som sådan er særskilt kriminaliseret. I sådanne situationer vil en tilslutning til den væbnede styrke være ensbetydende med en tilslutning til en terrororganisation, og der vil kunne straffes, bl.a. i det omfang tilslutning til den væbnede styrke er kriminaliseret.

I andre tilfælde er tilslutning til en væbnet styrke og tilslutning til en terrororganisation ikke umiddelbart sammenlignelige. En tilslutning til en væbnet styrke indebærer, at den pågældende enten faktisk er begyndt at varetage funktioner i den væbnede styrke eller har aftalt at ville varetage funktioner i den væbnede styrke. En tilslutning til en væbnet styrke – i den betydning, hvor dette begreb anvendes i forslaget i betænkning nr. 1556/2015 og lovforslag nr. L 24 fremsat den 7. oktober 2015 (og dermed i den nu gennemførte § 101 a) og i overvejelserne i afsnit 3 og 4 ovenfor – kan således begrebsmæssigt ikke være et ”passivt medlemskab”, et ”støttemedlemskab” eller en tilslutning alene med henblik på moralsk støtte eller opbakning.

I de tilfælde, hvor en tilslutning til eller medlemskab af en terrororganisation går ud over den blotte moralske støtte eller opbakning, der ligger i selve erklæringen om tilslutning eller medlemskab, vil der i almindelighed være tale om at fremme virksomheden for terrororganisationen på en sådan måde, at tilslutningen eller medlemskabet vil kunne straffes efter straffelovens § 114 e. Lidt forenklet sagt vil aktivt medlemskab af en terrororganisation (hvor medlemmet deltager i organisationens aktiviteter af den ene eller anden karakter) eller tilslutning med henblik på et sådant aktivt virke i almindelighed kunne straffes efter straffelovens § 114 e, eventuelt som forsøg.

Derimod fremgår det udtrykkeligt af forarbejderne til straffelovens § 114 e, at ”rene sympatitilkendegivelser i forhold til terrororganisationer” ikke er omfattet af bestemmelsen. Efter Straffelovrådets opfattelse må det også gælde en sympatitilkendegivelse, der sker ved efter aftale med en terrororganisation at erklære at tilslutte sig eller indmelde sig i organisationen, men hvor tilslutningen eller indmeldelsen ikke har affødt eller af parterne er forudsat at afføde, at den pågældende deltager aktivt i organisationens virke.

Det fremgår af forarbejderne til straffelovens § 114 e, at straffriheden for rene sympatitilkendegivelser i forhold til terrororganisationer – i modsætning til påskønnelse eller anerkendelse af konkrete terrorhandlinger, der efter omstændighederne kan være omfattet af straffelovens § 136, stk. 2 – bl.a. skyldes hensynet til ytringsfriheden.

Sammenfattende er der således den væsentlige forskel mellem at tilslutte sig en væbnet styrke – herunder en væbnet styrke, der også er en terrororganisation, eller som er en del af en terrororganisation – og at tilslutte sig en terrororganisation uden at tilslutte sig en væbnet styrke, at tilslutning til en væbnet styrke – som begrebet anvendes i Straffelovrådets forslag og overvejelser og i forarbejderne til straffelovens § 101 a – indebærer i det mindste en aftale om at ville varetage en funktion i den væbnede styrke og dermed altid vil være udtryk for en ”aktiv” deltagelse (eller forsøg herpå). Der er dermed ikke nogen modsætning mellem forslag og overvejelser om kriminalisering af ”tilslutning” til en væbnet styrke i denne forstand og en fortsat straffrihed for ”tilslutning” til en terrororganisation, hvor tilslutningen ikke indebærer en aftale eller forudsætning om aktiv deltagelse i organisationens virke. Ordet ”tilslutning” betyder ikke det samme i de to sammenhænge, og ”tilslutning” til en terrororganisation i den betydning af ordet ”tilslutning”, som anvendes i Straffelovrådets forslag og overvejelser og i forarbejderne til straffelovens § 101 a, vil i almindelighed kunne straffes som fremme af terrororganisationens virksomhed, jf. straffelovens § 114 e, eller forsøg herpå.

Bl.a. under hensyn til det, der er anført ovenfor om ytringsfriheden, finder Straffelovrådet heller ikke i øvrigt grundlag for at foreslå en nykriminalisering af tilslutning til eller medlemskab af en terrororganisation i tilfælde, hvor tilslutningen eller medlemskabet alene udtrykker moralsk støtte eller sympati for terrororganisationen og dermed med sprogbroen i forarbejderne til § 114 e udgør en ”ren sympatitilkendegivelse”.

Straffelovrådet understreger, at det er strafbart offentligt at give udtryk for tilfredshed med en begået terrorhandling, jf. straffelovens § 136, stk. 2. Det er også strafbart at yde økonomisk støtte til en terrororganisation, jf. straffelovens § 114 b, herunder i form af ”kontingentbetaling”. Endvidere vil f.eks. udbredelse af terrororganisationens budskaber, herunder videreformidling af propagandamateriale, efter omstændighederne kunne straffes som fremme af terrororganisatio-

nens virksomhed, jf. straffelovens § 114 e. Det princip om ytringsfrihed, som er fastsat i grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, begrænser dog mulighederne for at straffe eksempelvis afbalanceret nyhedsformidling vedrørende en terrororganisationes handlinger og budskaber. Hvis der ikke er tale om uafhængig og upartisk journalistisk virksomhed, er der derimod ikke noget til hinder for at straffe den, der er ansvarlig for eksempelvis tv-udsendelser, der fungerer som talerør for en terrororganisation. Straffesagen mod ROJ TV (UfR 2014.1540 H) er et eksempel herpå.

Et ”passivt medlem” af en terrororganisation vil således eksempelvis ikke strafrit offentligt kunne give udtryk for tilfredshed med terrorhandlinger, som organisationen har begået, vil ikke kunne betale kontingent til terrororganisationen, vil ikke kunne opfordre andre til at tilslutte sig terrororganisationen og vil ikke – med forbehold for afbalanceret nyhedsformidling – kunne udbrede terrororganisationens budskaber til andre. Det, der ikke i sig selv er strafbart, er således alene forhold som at erklære sig som medlem af en terrororganisation og at erklære sin sympati med terrororganisationen og dens mål. Et ”passivt medlem” vil altså f.eks. på sociale medier i udgangspunktet kunne føre sig frem som ”medlem” af terrororganisationen, herunder ved anvendelse af tøj, emblemer, flag mv., som leder tanken hen på terrororganisationen, og vil også i generelle vendinger kunne udtale sig positivt om terrororganisationen og dens mål, idet dette ikke i sig selv går ud over de ”rene sympatitilkendegivelser”, som er og i lyset af ytringsfriheden fortsat bør være straffri. Så snart udtalelser, billeder, videoer mv., set i deres helhed og sammenhæng, må forstås som en opfordring til andre om at tilslutte sig eller i øvrigt støtte terrororganisationen eller – når det sker offentligt – som udtryk for tilfredshed med en begået terrorhandling, vil den pågældende imidlertid kunne straffes.

Straffelovrådet samlede konklusion er på den baggrund, at der reelt ikke er noget rum for en mulig yderligere kriminalisering mellem på den ene side de rene sympatitilkendegivelser (der fortsat bør være straffri) og på den anden side i øvrigt at fremme en terrororganisationes virksomhed (der allerede er kriminaliseret).

Straffelovrådet bemærker yderligere, at en overtrædelse af det forbud mod tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke, som er fastsat ved straffelovens § 101 a, efter omstændighederne vil kunne være fuldbyrdet på et tidligere tidspunkt, end

en overtrædelse af straffelovens § 114 e. En overtrædelse af forbuddet mod at tilslutte sig en fjendtlig væbnet styrke vil således efter omstændighederne kunne være fuldbyrdet på det tidspunkt, hvor der er indgået aftale om, at en person skal fungere i den væbnede styrke, mens en fuldbyrdet overtrædelse af straffelovens § 114 e i almindelighed vil kræve yderligere handlinger (til fremme af terrororganisationens virksomhed) end en aftale om, at en person på et fremtidigt tidspunkt skal fungere i terrororganisationen.

Der vil i de beskrevne tilfælde i givet fald under alle omstændigheder kunne straffes for forsøg, og den eneste afgørende virkning af, at fuldbyrdelsestidspunkt kan være forskelligt, er dermed muligheden for tilbagetræden fra forsøg, jf. straffelovens § 22. Hvis der indgås aftale om, at en person skal fungere i en fjendtlig væbnet styrke, som også er en terrororganisation eller en del heraf, og den pågældende derefter frivilligt afstår fra at fungere i den fjendtlige væbnede styrke, før den pågældende har foretaget sig noget for at fremme terrororganisationens virksomhed, vil den pågældende ikke kunne straffes for forsøg på overtrædelse af straffelovens § 114 e. I et sådant tilfælde vil den pågældende derimod efter straffelovens § 101 a kunne straffes for at være tilsluttet den fjendtlige væbnede styrke i perioden fra aftalen herom frem til det tidspunkt, hvor den pågældende opgiver sin tilslutning.

Straffelovrådet har på denne baggrund overvejet, om der er grund til at ændre straffelovens § 114 e, således at fuldbyrdelsestidspunktet fremrykkes til at være på linje med det foreslåede forbud mod at tilslutte sig en fjendtlig væbnet styrke. Dette ville kunne gøres ved at tilføje følgende til straffelovens § 114 e: ”, eller som med henblik herpå tilslutter sig en sådan gruppe eller sammenslutning”.

Straffelovrådet har imidlertid ikke fundet grundlag for at foreslå en sådan ændring. Straffelovens § 114 e er en generel bestemmelse om at fremme virksomheden for terrorister og terrorgrupper, som dermed angår mange andre aktiviteter end at fungere i en væbnet styrke, og straffelovens § 114 e angår også terrororganisationer, der ikke er en væbnet styrke eller en del heraf. I modsætning hertil er forbuddet i straffelovens § 101 a mod at tilslutte sig en fjendtlig væbnet styrke specifikt rettet mod det forræderi mod Danmark, det er at tilslutte sig en væbnet styrke for en part, der aktuelt er i væbnet konflikt mod Danmark, herunder parter, der ikke er terrororganisationer. Bestemmelserne kan overlappe, når en væbnet

styrke, som samtidig er en terrororganisation eller en del heraf, er i væbnet konflikt mod Danmark, men selv i sådanne tilfælde giver det efter Straffelovrådets opfattelse ikke problemer, at fuldbyrdelsestidspunktet efter bestemmelserne efter omstændighederne kan være forskelligt. Som nævnt har det kun afgørende betydning i tilfælde af tilbagetræden fra forsøg, og helt konkret vil den praktiske konsekvens i givet fald være, at en person eventuelt kan dømmes for tilslutning til en fjendtlig væbnet styrke, jf. straffelovens § 101 a, men ikke for at have forsøgt at fremme virksomheden for en terrororganisation, jf. straffelovens § 114 e. Dette er i overensstemmelse med de hensyn, der begrundet de pågældende bestemmelsers udformning, herunder med hensyn til fuldbyrdelsestidspunktet, og en ændring af straffelovens § 114 e som beskrevet ovenfor ville generelt – dvs. også i andre tilfælde end tilslutning til en væbnet styrke – udelukke strafophør som følge af frivillig tilbagetræden af forsøg, efter at der var indgået aftale om tilslutning til en terrorgruppe med henblik på at fremme dens virksomhed.

10. Modtagelse af midler fra terrororganisationer

Straffelovrådet skal efter kommissoriet vurdere, om de gældende regler i straffeloven i tilstrækkelig grad kan modvirke, at foreninger og organisationer mv., der driver f.eks. hospitaler, moskeer, skoler eller daginstitutioner, helt eller delvis finansieres af bidrag fra terrororganisationer. Rådet skal i den forbindelse tillige overveje, om der er behov for at kriminalisere modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.

Om baggrunden herfor fremgår følgende af kommissoriet:

”Som led i debatten om det danske samfunds værn mod radikaliserings og terrorisme har der endvidere været rejst spørgsmål om terrororganisationers finansiering af virksomhed, der i sig selv er lovlig, eksempelvis hospitaler, moskeer, skoler og daginstitutioner.

Modtagelse af økonomisk støtte fra en terrororganisation til i sig selv lovlige formål er ikke særskilt kriminaliseret i dansk ret.

Efter straffelovens § 290 om hæleri er det imidlertid bl.a. strafbart uberettiget at modtage eller skaffe sig eller andre del i udbytte, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse. Straf kan dog ikke pålægges den, som modtager udbytte til sæd-

vanligt underhold fra familiemedlemmer eller samlever, eller den, der modtager udbytte som normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester. Strafferammen er bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder, og straffen kan stige til fængsel i 6 år, når hæleriet er af særlig grov beskaffenhed.

Modtagelse af donationer eller tilskud fra en terrororganisation vil derfor kunne straffes, i det omfang midlerne er opnået ved en strafbar lovovertrædelse. Dette gælder i forhold til alle strafbare lovovertrædelser, herunder f.eks. afpresning, røveri, salg af euforiserende stoffer, menneskehandel, menneskesmugling og rufferi.

I praksis vil det efter omstændighederne kunne være vanskeligt under en straffesag at bevise, at en person, der har modtaget en donation eller et tilskud til byggeri eller drift af f.eks. et hospital, en moske, en skole eller en daginstitution, havde forsæt med hensyn til, at midlerne var opnået ved en strafbar lovovertrædelse. Dette gælder, selv om forsætskravet bl.a. vil være opfyldt, når blot den pågældende anså det for overvejende sandsynligt, at midlerne hidrørte fra kriminalitet. Det indgår således ikke i forsætskravet, at den pågældende har nogen viden eller formodning med hensyn til arten, tiden og stedet for den pågældende kriminalitet.

Der er i lyset heraf behov for at få afklaret, om de gældende strafbestemmelser er tilstrækkelige til at modvirke, at en terrororganisation finansierer byggeri eller drift af i sig selv lovlige institutioner og organisationer, eksempelvis af social eller religiøs art eller inden for sundheds- eller undervisningsområdet.

Det bør i den forbindelse tages i betragtning, at terrorfinansiering er strafbar og efter omstændighederne vil kunne udgøre en relevant førforbrydelse i forhold til hæleri.

Der er endvidere behov for at få nærmere belyst, om der eventuelt er behov for tillige at kriminalisere modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.”

Straffelovrådet har i overensstemmelse hermed med udgangspunkt i de gældende regler (afsnit 10.1) og tidligere overvejelser (afsnit 10.2) navnlig overvejet behovet og mulighederne for en særskilt kriminalisering af at modtage donationer mv. fra terrororganisationer (afsnit 10.3). Straffelovrådet har endvidere overvejet spørgsmålet om, hvorvidt der eventuelt er behov for tillige at kriminalisere modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester (afsnit 10.4), samt spørgsmålet om almindelig samhandel med en terrororganisation (afsnit 10.5).

10.1. Gældende ret

Efter straffelovens § 290, stk. 1, straffes for hæleri med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder den, som uberettiget modtager eller skaffer sig eller andre del i udbytte, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse, og den, der uberettiget ved at skjule, opbevare, transportere, hjælpe til afhændelse eller på lignende måde efterfølgende virker til at sikre en anden udbyttet af en strafbar lovovertrædelse.

Efter § 290, stk. 3, omfatter bestemmelsen dog ikke den, som modtager udbytte til sædvanligt underhold fra familiemedlemmer eller samlever, eller den, der modtager udbytte som normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.

Efter § 290, stk. 2, kan straffen stige til fængsel i 6 år, når hæleriet er af særligt grov beskaffenhed navnlig på grund af forbrydelsens erhvervsmæssige eller professionelle karakter eller som følge af den opnåede eller tilsigtede vinding, eller når et større antal forbrydelser er begået.

Af forarbejderne fremgår navnlig følgende om, hvad der skal forstås ved ”udbytte” af en lovovertrædelse (pkt. 2.3.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 194 fremsat den 21. marts 2001, Folketingstidende 2000-2001, tillæg A, side 5696-5997):

”reguleringen bør omfatte det identificerbare, direkte udbytte ved kriminalitet, herunder identificerbare surrogater og identificerbare frugter f.eks. renter af dette udbytte. Kravet om et identificerbart udbytte vil typisk betyde, at der ikke kan dømmes for efterfølgende medvirken, hvis udbyttet består af en besparelse (som tilfældet f.eks. er ved visse former for miljøkriminalitet). (...)

Udbyttebegrebet i den foreslåede bestemmelse omfatter ikke information, der ikke er knyttet til et fysisk medie, herunder f.eks. erhvervshemmeligheder og pin-koder til telefoner (såkaldte »calling cards«). I det omfang denne form for »udbytte« skal omfattes af hælerilignende regler, må det (...) ske ved særskilt lovregulering, således som det allerede er tilfældet på visse områder. Som eksempel kan nævnes straffelovens § 264 c om strafansvar for den, der skaffer sig eller uberettiget udnytter oplysninger, der er fremkommet ved overtrædelse af straffelovens §§ 263-264 a om fredskrænkelser.

Om udbyttebegrebet henvises endvidere til lov nr. 367 af 18. maj 1994 om ændring af straffeloven og lov om udgifterne i strafferetsplejen (Hæleri med hensyn til indsmugling af særlig grov karakter og afsoningsomkostninger m.v.). I de

almindelige bemærkninger til lovforslaget (L 187 af 27. januar 1994), jf. Folke­tingstidende 1993-94, tillæg A, sp. 6345-6346, anføres det, at genstanden for hæ­leriet »vindingen«, »udbyttet« eller »tingen« kan være penge, der stammer fra en af de nævnte berigelsesforbrydelser. Forudsætningen for, at strafansvar for hæleri kan komme på tale, er imidlertid, at pengeudbyttet kan identificeres som hidrø­rende fra førforbrydelsen. Såfremt dette er tilfældet, vil et hæleriansvar i princip­pet også kunne gøres gældende i tilfælde, hvor det direkte udbytte har været gen­stand for videreomsætning, forudsat at pengene fortsat kan identificeres som hid­rørende fra den oprindelige berigelsesforbrydelse. Genstanden for hæleriet er i de typiske tilfælde fysiske genstande, der i reglen uden besvær lader sig identificere, f.eks. sølv­tøj, cigaretter, checkblanketter, bankbøger mv.

Selv om rede penge antageligt også kan være genstand for hæleri, spiller det en afgørende rolle for hæleriansvar med hensyn til rede penge, at der ved omsætning af penge gælder en særlig vidtgående ekstinktionsregel (dvs. en regel om bortfald af den hidtil berettigedes rettigheder). Har erhververen således i kraft af formue­retlige regler eller principper vundet ret til en pengesum, idet den pågældende ved erhvervelsen var i god tro om pengeudbyttets herkomst, vil der ikke efterfølgende kunne gøres et hæleriansvar gældende. Hæleriansvar er også udelukket, selv om erhververen først omsætter pengene efter senere at være blevet klar over deres ulovlige herkomst. Det skyldes, at der efter ekstinktionen ikke længere er tale om en uretmæssig besiddelse af pengene.”

10.2. Tidligere overvejelser

Spørgsmålet om kriminalisering af modtagelse af midler fra terrororganisationer har tidligere været overvejet i forbindelse med antiterrorpakke II fra 2006. Af Straffelovrådets betænkning nr. 1474/2006 om det strafferetlige værn mod terro­risme fremgår herom navnlig følgende (side 50-51):

”Det er ikke i sig selv strafbart at modtage penge fra en terrororganisation.

Modtagelse af midler fra en terrororganisation kan dog være strafbar i tilfælde, hvor modtagelsen sker med henblik på at yde en modydelse, hvorved gernings­manden medvirker til at fremme virksomheden for en terrororganisation m.v. I så­danne tilfælde kan der straffes for overtrædelse af den gældende straffelovs § 114 b (eller § 114 e i rådets lovudkast), jf. straffelovens § 21.

Det vil endvidere efter omstændighederne være strafbart, hvis modtagelsen har karakter af hæleri, f.eks. hvis man uberettiget modtager eller skaffer sig eller an­dre del i udbytte, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse.

Der er efter Straffelovrådets opfattelse ikke grundlag for at foreslå yderligere kriminalisering, f.eks. i tilfælde, hvor en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, anvender lovligt tilvejebragte midler, f.eks. lønindkomst eller indkomst hidrørende fra lovlig erhvervsvirksomhed, til at støtte lovlige aktiviteter, f.eks. i form af humanitært arbejde forestået af Røde Kors. Straffelovrådet finder derfor ikke, at der er grundlag for at foreslå lov­ændringer på dette område.”

Justitsministeriet tilsluttede sig denne opfattelse, og det lovforslag, der blev fremsat på grundlag af Straffelovrådets betænkning, indeholdt således ikke særlige bestemmelser om modtagelse af midler fra terrororganisationer (jf. pkt. 2.5.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 217 fremsat den 31. marts 2006, Folketingstidende 2005-2006, tillæg A, side 7172).

10.3. Modtagelse af donationer fra terrororganisationer

10.3.1. Straffelovrådet skal som nævnt ifølge kommissoriet vurdere, om de gældende regler i straffeloven i tilstrækkelig grad kan modvirke, at foreninger og organisationer mv., der driver f.eks. hospitaler, moskeer, skoler eller daginstitutioner, helt eller delvis finansieres af bidrag fra terrororganisationer.

Straffelovrådet forstår i denne sammenhæng ”terrororganisationer” som grupper og sammenslutninger, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger (straffelovens § 114) eller terrorlignende handlinger (§ 114 a).

Overvejelserne angår tilfælde, hvor en sådan terrororganisation bidrager til en anden organisations anlæg eller drift af f.eks. hospitaler, moskeer, skoler eller daginstitutioner. Overvejelserne angår således ikke tilfælde, hvor det reelt er terrororganisationen selv, der driver den pågældende institution. Straffelovrådet har fået oplyst, at PET har oplysninger, der indikerer, at ”omvendt terrorfinansiering” kan forekomme, men at oplysningerne ikke indikerer, at det skulle forekomme i større omfang i Danmark.

Modtagelse af sådanne bidrag vil kunne straffes som hæleri (straffelovens § 290), hvis de stammer fra udbytte af lovovertrædelser, og modtageren har forsæt med hensyn hertil. Det er tilstrækkeligt, at det kan bevises, at bidragene stammer fra udbytte af lovovertrædelser (og at modtageren har forsæt med hensyn hertil). Det kræves ikke, at art, tid og sted for lovovertrædelserne kan bevises. Hæleribestemmelsen gælder også med hensyn til udbytte af lovovertrædelser begået i udlandet, og der kan straffes for hæleri, uanset om strafansvaret for den forudgående lovovertrædelse (førforbrydelsen) er forældet, og uanset om førforbrydelsen er undergivet dansk straffemyndighed.

En organisation, der modtager økonomisk støtte fra en terrororganisation, kan på denne baggrund straffes for hæleri, hvis det kan bevises, at den ydede støtte hidrører fra udbytte af en eller flere lovovertrædelser, og at modtageren har forsæt med hensyn hertil.

Det er efter straffelovens § 114 b strafbart at yde økonomisk støtte til en person, gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger (§ 114) eller terrorlignende handlinger (§ 114 a).

Spørgsmålet er imidlertid, om en sådan økonomisk støtte, som modtages af en terrororganisation, kan siges at være udbytte af en lovovertrædelse i straffelovens § 290's forstand med den virkning, at en senere modtager af midlerne kan straffes for hæleri. Det er betalingen af støtte, der er kriminaliseret efter § 114 b, ikke terrororganisationens modtagelse heraf. I UfR 2009.1453 H, som angik forsøg på terrorfinansiering, blev de indsamlede midler konfiskeret i medfør af straffelovens § 75, stk. 2, om bl.a. genstande, der har været bestemt til at bruges ved en strafbar handling. Da der var tale om forsøg, hvor midlerne endnu ikke var overdraget til de pågældende terrororganisationer, er dommen dog ikke direkte relevant for spørgsmålet, om midler modtaget af en terrororganisation i strid med straffelovens § 114 b ville kunne konfiskeres efter § 75, stk. 1, om udbyttekonfiskation.

En terrororganisation vil ud over sine terroraktiviteter kunne have andre aktiviteter, som i sig selv er lovlige. Dette har efter gældende dansk ret ikke betydning for strafbarheden af økonomisk støtte til en terrororganisation. Kriminaliseringen efter straffelovens § 114 b omfatter enhver økonomisk støtte til en terrororganisation, herunder støtte der er øremærket til humanitære formål.

En terrororganisations besiddelse af økonomiske midler til brug for lovlige aktiviteter, eksempelvis humanitært arbejde, vil som udgangspunkt være lovlig. Penge, som må befrygtes at ville blive brugt ved en strafbar handling, kan konfiskeres efter straffelovens § 77 a, for så vidt det må anses for påkrævet for at forebygge den strafbare handling. Penge i en terrororganisations besiddelse vil dermed eksempelvis kunne konfiskeres, hvis de må befrygtes at blive brugt til en terrorhandling, men ikke hvis pengene skal anvendes eksempelvis til humanitært arbejde.

10.3.2. Det følger af det anførte, at en terrororganisation lovligt kan være i besiddelse af økonomiske midler og også lovligt vil kunne yde støtte til i sig selv lovlige formål, herunder eksempelvis anlæg og drift af hospitaler, moskeer, skoler og daginstitutioner. Endvidere vil der kunne tænkes tilfælde, hvor der modtages støtte til sådanne formål fra en terrororganisation, hvor midlerne stammer fra kriminalitet og der derfor er tale om hæleri, men hvor modtageren som følge af manglende forsæt ikke kan straffes.

Det må antages, at i det omfang en terrororganisation donerer midler til civilsamfundet, eksempelvis i form af støtte til undervisnings- eller sundhedsformål, vil det generelt være for at opnå sympati for sit virke og herunder om muligt også søge at legitimere, at organisationen begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger. Endvidere vil sådanne donationer kunne tjene til at udbrede organisationens ideologi, herunder med hensyn til at bruge terror som middel til at arbejde for organisationens mål. Terrororganisationer, som henviser til religion som en del af begrundelsen for deres virke, vil også kunne udbrede deres (militante) religiøse opfattelse gennem donationer til religiøse formål, herunder støtte til byggeri og drift af eksempelvis moskeer.

Det er Straffelovrådets vurdering, at den, der medvirker til, at terrororganisationen *giver* sådanne donationer, i relevant omfang vil kunne straffes for at fremme virksomheden for en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, jf. straffelovens § 114 e.

Det er samtidig Straffelovrådets vurdering, at den, der *modtager* sådanne donationer fra en terrororganisation, efter gældende ret derimod ikke vil kunne straffes for selve modtagelsen af donationen, medmindre der beviseligt er tale om midler, der stammer fra kriminalitet.

For efter gældende ret at kunne straffes i forbindelse med modtagelse af midler fra en terrororganisation, hvis midlerne ikke beviseligt stammer fra kriminalitet, vil modtageren skulle foretage sig noget yderligere ud over blot det at modtage midlerne og anvende dem til et i øvrigt lovligt formål. Straf vil navnlig kunne komme på tale, hvis modtageren – eventuelt foranlediget af donationen – foretager sig noget, der fremmer terrororganisationens virksomhed, jf. straffelovens

§ 114 e. Som eksempel kan nævnes propagandavirksomhed, jf. herved UfR 2014.1540 H om ROJ TV.

Efter Straffelovrådets opfattelse taler hensynet til at modvirke, at terrororganisationer gennem donationer til civilsamfundet kan opnå sympati, legitimitet og indflydelse eller påvirkningsmulighed, for, at også den blotte modtagelse af donationer fra terrororganisationer kriminaliseres. Dette gælder, selv om der efter det oplyste ikke er indikationer på, at det aktuelt forekommer i større omfang i Danmark.

Samtidig forekommer det, at ikke-statslige grupper, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, har en sådan bred forankring i et lokalområde, at den civile lokalbefolkning er afhængig af den ikke-statslige gruppe med hensyn til basale behov. Det er i nogle tilfælde en sådan ikke-statslig gruppe, der i væsentlig grad bidrager med eksempelvis fødevarer eller sundhedsydelser til lokalbefolkningen. Bidragene vil i nogle tilfælde blive kanaliseret gennem personer eller organisationer, der ikke kan siges at være en del af terrororganisationen, eksempelvis lokale myndigheder, ikke-statslige organisationer (ngo'er) eller personer med traditionel autoritet i lokalområdet. Efter Straffelovrådets opfattelse taler disse forhold imod en general kriminalisering af modtagelse af donationer fra terrororganisationer.

10.3.3. Straffelovrådet har på denne baggrund overvejet, om der på en hensigtsmæssig måde kan gennemføres en kriminalisering af modtagelse af visse donationer fra terrororganisationer, således at de potentielle negative virkninger heraf i muligt omfang modvirkes, samtidig med at humanitær hjælp mv. til befolkningen i områder af den karakter, som er beskrevet ovenfor, ikke besværliggøres.

Straffelovrådet finder, at det vil være meget vanskeligt i generelle udtryk i en lovtekst at afgrænse områder, hvor donationer i givet fald skulle undtages fra en generel kriminalisering af modtagelse af donationer fra terrororganisationer. Rådet lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at en terrororganisations forankring i et lokalområde kan være af meget forskellig karakter og også kan ændre sig på kort tid. Det vil derfor være meget vanskeligt i en lovtekst at angive entydige kriterier for, hvornår en terrororganisations forankring i et lokalområde har en sådan karakter, at modtagelse af donationer fra organisationen ikke kriminaliseres.

Straffelovrådet finder, at en entydig afgrænsning derfor mest hensigtsmæssigt vil kunne opnås ved at angive, at et forbud mod at modtage donationer fra terrororganisationer skal gælde for bestemte geografiske områder, således at forbuddets territoriale afgrænsning fremgår umiddelbart af lovteksten.

Ved vurderingen af, hvordan et sådant forbud mod at modtage donationer fra terrororganisationer skal afgrænses geografisk, lægger Straffelovrådet vægt på, at terrororganisationer til stadighed opstår og udvikler sig mange forskellige steder i verden, og at problemstillingen med forholdet mellem donationer fra en terrororganisation og lokalbefolkningens behov derfor potentielt også kan blive relevant mange steder i verden. Rådet lægger samtidig vægt på, at en meget fragmenteret opregning af lande, hvor et dansk forbud mod modtagelse af donationer fra terrororganisationer skal gælde, internationalt vil kunne sende et uheldigt signal – ikke mindst hvis opregningen kun omfatter vestlige eller vestligt orienterede lande. Rådet lægger endvidere vægt på, at der indtil videre ikke eksisterer internationale regler på området for modtagelse af donationer fra terrororganisationer. Der findes internationale forpligtelser til at beslaglægge midler tilhørende nærmere opregnede terrororganisationer (hvilket hindrer, at de beslaglagte midler anvendes til donationer), men ikke forpligtelser med hensyn til modtagne donationer (hvad enten de stammer fra en terrororganisation, der ikke er medtaget på en international sanktionsliste, eller fra en organisation på en sådan liste, som det er lykkedes at unddrage midler fra beslaglæggelse).

Efter en samlet vurdering foreslår Straffelovrådet på denne baggrund, at et forbud mod at modtage donationer fra en terrororganisation, begrænses til donationer til brug her i landet (Danmark, Færøerne og Grønland). Straffelovrådet har overvejet at foreslå, at forbuddet også skulle omfatte donationer til brug i de øvrige nordiske lande og eventuelt tillige de øvrige EU-lande, men har ikke fundet tilstrækkeligt grundlag herfor. Rådet lægger i den forbindelse bl.a. vægt på, at en sådan territorial afgrænsning af forbuddet ikke hindrer en udlevering af en person, der er pågrebet her i landet, til en anden stat med henblik på retsforfølgning for en tilsvarende forbrydelse begået i udlandet.

For at undgå omgåelse bør det afgørende ikke være, om donationen som sådan gives eller modtages her i landet. Det afgørende bør derimod være, om donationen gives til brug her i landet.

Straffelovrådet har overvejet, hvilke støtteformål kriminaliseringen bør ramme. I lyset af det, der er anført i kommissoriet, og ud fra hensynet til at modvirke, at en terrororganisation gennem donationen opnår sympati, legitimitet og indflydelse eller påvirkningsmulighed, finder Straffelovrådet, at en kriminalisering bør omfatte donationer til brug for oprettelse eller drift af institutioner eller virksomheder eller til lignende formål her i landet. Et forbud mod at modtage donationer fra en terrororganisation bør omfatte alle samfundsmæssige sektorer, dvs. både private og offentlige, erhvervmæssige og ikke-erhvervmæssige, herunder eksempelvis institutioner og virksomheder af social, kulturel eller religiøs karakter eller inden for sundhedsområdet, undervisningsområdet eller fritidslivet.

Straffelovrådet finder samtidig, at en kriminalisering derimod ikke bør udstrækkes til donationer til brug for enkeltpersoners almindelige underhold, eksempelvis i form af ”løn”, ”pension” eller ”understøttelse” til nuværende eller tidligere medlemmer af terrororganisationen eller til disses pårørende. Rådet lægger her ved vægt på, at sådanne donationer generelt ikke kan forventes at være egnede til at opnå sympati for terrororganisationen, endsige legitimere, at organisationen begår terrorhandlinger, men måske snarere – som følge den kyniske og instrumentelle tilgang til at drive en terrororganisation, dette kan opfattes som – vil kunne vække yderligere afsky for den pågældende terrororganisation. Rådet er opmærksom på, at et løfte om økonomisk sikring af den nærmeste familie i tilfælde af, at et medlem af terrororganisationen bliver pågrebet og fængslet eller bliver dræbt i forbindelse med et terrorangreb, potentielt vil kunne styrke organisationens rekruttering af medlemmer til at begå terrorangreb, herunder eventuelt selvmordsangreb. Det ændrer imidlertid ved, at påvirkningsmuligheden er mindre ved sådanne donationer, og at de hensyn til at modvirke sympati, legitimitet, indflydelse eller påvirkningsmulighed, som ligger bag den foreslåede kriminalisering, ikke gør sig gældende på samme måde.

10.3.4. Med hensyn til den nærmere afgrænsning af et forbud mod modtagelse af donationer lægger Straffelovrådet vægt på, at forbuddet på den ene side bør

ramme donationer, som ud fra de hensyn, der er nævnt ovenfor, bør modvirkes, og på den anden side bør afgrænses så klart som muligt.

Straffelovrådet foreslår, at forbuddet skal omfatte økonomisk støtte både i form af penge og andre ydelser. Ikke-økonomisk støtte bør derimod ikke være omfattet. Blandt andet for at undgå omgåelse bør forbuddet ud over vederlagsfri ydelser også omfatte ydelser, hvor der betales vederlag, men hvor der er en væsentlig forskel i værdien af ydelsen og vederlaget. Dette gælder både terrororganisationens køb af ydelser til overpris, og organisationens salg af ydelser til underpris, men over- eller underprisen skal som nævnt være væsentlig.

Som nævnt finder Straffelovrådet, at forbuddet bør omfatte modtagelse af donationer fra grupper og sammenslutninger, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger (straffelovens § 114) eller terrorlignende handlinger (§ 114 a). Det vil dermed ikke omfatte enkeltpersoner, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger.

Straffelovrådet er opmærksom på, at afgrænsningen til grupper og sammenslutninger på giversiden giver en vis risiko for omgåelse ved at kanalisere donationer gennem en enkeltperson. Efter rådets opfattelse er der imidlertid ikke her tale om en yderligere omgåelsesmulighed i forhold til, at det under alle omstændigheder – ikke mindst efter en indførelse af et forbud – må forventes, at donationer fra terrororganisationer vil blive søgt holdt skjult for myndighederne. Ligesom en terrororganisation vil kunne anvende en stråmand som mellemmand for at søge at skjule, at donationen stammer fra en terrororganisation, vil terrororganisationen kunne anvende en stråmand som mellemmand for at søge at give indtryk af, at giveren af donationen er en enkeltperson, og at donationen allerede af den grund falder uden for forbuddet. Det er således Straffelovrådets opfattelse, at afgrænsningen til grupper og sammenslutninger på giversiden ikke vil gøre håndhævelsen af forbuddet vanskeligere, end det under alle omstændigheder vil være.

Noget andet er, at afgrænsningen naturligvis er udtryk for en materiel begrænsning af forbuddet. Straffelovrådet har således ikke fundet grundlag at udstrække et forbud mod modtagelse af donationer fra terrororganisationer til også at omfatte den enlige terrorist (”den ensomme ulv”), der ikke handler inden for rammerne af en gruppe eller sammenslutning. Rådet lægger bl.a. vægt på, at formålet med

forbuddet som nævnt er at modvirke, at terrororganisationer opnår sympati, legitimitet og indflydelse eller påvirkningsmulighed. En enlig terrorist vil i praksis næppe have mulighed eller interesse for på tilsvarende måde at opnå sympati, legitimitet og indflydelse eller påvirkningsmulighed gennem donationer til civilsamfundet, og under alle omstændigheder kan der ikke antages at være de samme skadevirkninger forbundet med, at en enkeltperson måtte opnå sympati i visse kredse, som hvis en organisation gør det. Rådet lægger endvidere vægt på, at hvis en enlig terrorist donerer midler, der beviseligt stammer fra kriminalitet, vil modtageren kunne straffes for hæleri. Hvis modtageren bistår terroristen med strafbar virksomhed, herunder i givet fald at begå terrorhandlinger, vil modtageren endvidere kunne straffes som medvirkende til den pågældende kriminalitet.

Ved anvendelsen af det foreslåede forbud er det de reelle forhold, der er afgørende, ikke ad hvilke formelle kanaler en donation måtte blive givet. Det afgørende er altså, om en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger eller terrorlignende handlinger, reelt har givet økonomisk støtte til brug her i landet. Anvendelsen af mellemlid mv. har ikke betydning for strafbarheden, men vil i givet fald skulle håndteres bevismæssigt, da de reelle forhold vil skulle bevises, for at modtageren kan straffes.

Det bemærkes, at der principielt ikke er noget til hinder for, at en terrororganisation A donerer et beløb til en organisation B (der forudsættes ikke at være en terrororganisation), som derefter selvstændigt beslutter at donere et beløb til en organisation C. Det er et bevismæssigt spørgsmål, om organisationen B har ageret så selvstændigt og uafhængigt af terrororganisationen, at der i eksemplet foreligger en donation fra A til B, men ikke fra A til C, eller om B har ageret så uselvstændigt og efter aftale med eller ordre fra A, at der reelt er tale om en donation fra A til C. Ud over eventuelle mere direkte beviser for, hvad der er aftalt mellem A og B eller tilkendegivet mellem B og C (eksempelvis tilvejebragt gennem ransagning og/eller aflytning), vil det i praksis bl.a. kunne have betydning, hvilken tidsmæssig og eventuelt beløbsmæssig sammenhæng der er mellem A-B og B-C transaktionerne, og om der er tale om et mønster. Betydningen af, om A har ydet en donation til B eller C, er, at en donation fra A til B, indebærer, at B kan straffes som modtager, mens en donation fra A til C indebærer, at C kan straffes som modtager.

Straffelovrådet har overvejet, om anvendelse af donationer fra terrororganisationer bør kriminaliseres ved siden af modtagelse af sådanne donationer. Dette ville i praksis navnlig være relevant i tilfælde, hvor modtageren ikke på tidspunktet for modtagelsen af donationen har forsæt med hensyn til, at donationen stammer fra en terrororganisation, men efterfølgende får et sådant forsæt.

Straffelovrådet har imidlertid ikke fundet tilstrækkelig anledning til en sådan yderligere kriminalisering, der bl.a. ville kunne give anledning til afgrænsningsvanskeligheder med hensyn til, hvornår en given donation – der f.eks. vil kunne være indgået i et større budget og/eller være sammenblandet med andre midler – kan siges at blive anvendt. Rådet lægger i den forbindelse også vægt på, at problemstillingen må antages i praksis at kunne håndteres på en hensigtsmæssig måde ved vurderingen af modtagerens forsæt på tidspunktet for modtagelsen af donationen.

10.3.5. Sammenfattende foreslår Straffelovrådet en ny, særskilt kriminalisering af den, der fra en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger (straffelovens § 114) eller terrorlignende handlinger (§ 114 a), modtager økonomisk støtte i form af penge eller andre ydelser til brug for oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller til lignende formål her i landet. Det er uden betydning, hvordan de midler, terrororganisationen donerer, er tilvejebragt, og den foreslåede kriminalisering omfatter således også tilfælde, hvor midlerne hidrører fra lovlig virksomhed.

Straffelovrådet finder, at strafferammen for en sådan ny strafbestemmelse passende kan være fængsel indtil 6 år svarende til den gældende strafferamme for i øvrigt at fremme virksomheden for en terrororganisation mv., jf. straffelovens § 114 e.

Straffelovrådet bemærker, at en sådan bestemmelse ikke fuldstændig vil kunne forhindre, at en terrororganisation i det skjulte yder økonomisk støtte til f.eks. hospitaler, moskeer, skoler og daginstitutioner her i landet. Straf for modtagelse af støtte i strid med en sådan ny strafbestemmelse vil således forudsætte, at modtageren beviseligt havde forsæt med hensyn til, at støtten blev givet af en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger eller terrorlignende handlinger.

10.4. Terrororganisationers betaling af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer mv.

Straffelovrådet skal ifølge kommissoriet overveje, om der er behov for at kriminalisere modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.

På samme måde som med hensyn til overvejelserne om terrororganisationers finansiering af hospitaler, moskeer mv. forstår Straffelovrådet ”terrororganisationer” som grupper og sammenslutninger, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger (straffelovens § 114) eller terrorlignende handlinger (§ 114 a).

Straffelovens § 114 e kriminaliserer allerede den, som fremmer virksomheden for en sådan gruppe eller sammenslutning. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at den efter omstændighederne kan anvendes i tilfælde, hvor f.eks. en professionel rådgiver yder rådgivningsbistand til en terrororganisation. Det må antages, at bestemmelsen efter omstændighederne også kan anvendes på den, der mod sædvanligt vederlag stiller eksempelvis lokaler eller transport- eller kommunikationsmidler til rådighed for en terrororganisation.

I forhold til den eksisterende kriminalisering angår overvejelser om en eventuel kriminalisering af modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer mv. på denne baggrund navnlig den, der leverer eksempelvis fødevarer, tøj, medicin og sundhedsmæssige ydelser til en sådan organisation.

Overvejelserne angår endvidere kun tilfælde, hvor det indkøbte ikke skal bruges i forbindelse med en konkret terrorhandling. Skal det indkøbte bruges i forbindelse med en konkret terrorhandling, vil enhver bistand – også i form af salg af forbrugsvarer mv. mod sædvanligt vederlag – udgøre medvirken. Hvis der er handlet med forsæt, vil der derfor kunne straffes for medvirken til overtrædelse af § 114 eller § 114 a eller (hvis terrorhandlingen ikke begås) forsøg herpå.

Straffelovrådet finder, at der på denne baggrund ikke er grundlag for at foreslå en yderligere kriminalisering af modtagelse fra en terrororganisation af normalt vederlag for sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester.

Straffelovrådet lægger navnlig vægt på, at salg af genstande og tjenester til terrororganisationer i de tilfælde, hvor salget mærkbart understøtter terrororganisationens terroristiske formål, allerede er kriminaliseret som medvirken til eller fremme af terrorisme. Rådet lægger endvidere vægt på, at en terrororganisation, der betaler den normale pris for genstande og tjenester, ikke på samme måde som ved (større) donationer vil have mulighed for at påvirke modtagerens holdninger og handlinger. Rådet lægger også vægt på, at et absolut forbud mod at modtage betaling for sædvanlige forbrugsvarer mv. fra en terrororganisation efter omstændighederne ville kunne komme i strid med grundlæggende humanitære principper, og at i hvert fald levering af basale fødevarer, nødvendig lægehjælp, husly og tøj derfor i givet fald måtte undtages fra et eventuelt forbud.

10.5. Samhandel med en terrororganisation

I forlængelse af overvejelserne i afsnit 10.3 og 10.4 ovenfor har Straffelovrådet overvejet spørgsmålet om samhandel med en terrororganisation (stadig forstået som en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger).

Spørgsmålet skal ses i lyset af, at den foreslåede kriminalisering af donationer fra terrororganisationer omfatter økonomisk støtte i form af penge eller andre ydelser, som ydes vederlagsfrit eller mod et vederlag, der afviger væsentligt fra ydelsens værdi. Den foreslåede kriminalisering af donationer fra terrororganisationer omfatter således – naturligt nok – ikke køb eller salg af genstande eller tjenesteydelser til fuld værdi. Køb af genstande fra en terrororganisation udgør imidlertid hæleri efter straffelovens § 290, hvis genstandene hidrører fra kriminalitet. Salg til en terrororganisation bortset fra salg af sædvanlige forbrugsvarer, brugsting eller tjenester udgør tilsvarende hæleri, hvis terrororganisationens betaling hidrører fra kriminalitet. Eksempelvis vil salg af fast ejendom, skibe eller fly eller af aktier, obligationer eller andre værdipapirer udgøre hæleri, hvis betalingen hidrører fra kriminalitet.

Det følger af det anførte, at samhandel med en terrororganisation ofte vil udgøre hæleri, hvis terrororganisationens ydelse beviseligt hidrører fra kriminalitet.

Endvidere må det antages, at samhandel i større omfang efter omstændighederne vil kunne straffes efter straffelovens § 114 e om at fremme virksomheden for en person, gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger mv.

Straffelovrådet har på denne baggrund overvejet, om der er former for samhandel med en terrororganisation, som bør kunne straffes, uden at den er omfattet af de gældende bestemmelser i straffelovens §§ 114 e eller 290.

Straffelovrådet lægger i den forbindelse vægt på, at mens en større samhandel med en terrororganisation, som indebærer erlæggelse af betaling for eksempelvis større olieleverancer, nok kan bidrage til at styrke terrororganisationens økonomiske stilling, er der formentlig ikke samme risiko for ideologisk påvirkning af en sådan samhandelspartner, som der kan være i forbindelse med modtagelse af donationer fra en terrororganisation. En kriminalisering af samhandel vil derfor bygge på et andet hensyn end det foreslåede forbud mod at modtage donationer fra terrororganisationer, nemlig hensynet til, at organisationen ikke finansierer sin terrorvirksomhed gennem salg af ydelser til fuld værdi.

Straffelovrådet lægger endvidere vægt på, at et sådant hensyn til at begrænse en terrororganisationens virksomhed gennem begrænsninger i dens adgang til samhandel kan sammenlignes med forskellige former for sanktioner og embargoer, som fra tid til anden vedtages internationalt mod stater og andre med forskellige formål for øje. En række terrororganisationer er da også omfattet af specifikke sanktioner, herunder som udgangspunkt et forbud mod at stille økonomiske ressourcer til rådighed for dem (herunder som led i samhandel), jf. Rådets forordning af 27. december 2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (2580/2001) med senere ændringer samt straffelovens § 110 c, stk. 3.

Et mere generelt forbud mod samhandel med terrororganisationer kunne populært sagt siges at være udtryk for, at man ikke frit skal kunne ”samhandle med

banditter”. Endvidere kan det anføres, at et forbud mod samhandel med terrororganisationer kan bidrage til at isolere og dermed svække dem.

Efter Straffelovrådets opfattelse ville det imidlertid være for vidtgående at fastsætte et generelt forbud mod samhandel med terrororganisationer. Rådet lægger i den forbindelse bl.a. vægt på, at det på ingen måde er sådan, at man efter gældende ret ”frit” kan samhandle med terrororganisationer. For det første er det naturligtvis strafbart at købe ydelser fra en terrororganisation og dermed bidrage til finansieringen af dens virksomhed, hvis terrororganisationens ydelser i sig selv er ulovlige, eksempelvis narkotika eller ulovlige våben. Dernæst er det strafbart som hæleri at købe ydelser fra en terrororganisation, hvis terrororganisationens ydelser hidrører fra kriminalitet. Endvidere vil samhandel i større omfang og den deraf flydende fremme af en terrororganisationens virke efter omstændighederne kunne straffes efter straffelovens § 114 e.

Hertil kommer, at der i forhold til en række terrororganisationer som nævnt er fastsat sanktioner, som bl.a. indebærer, at der som udgangspunkt gælder et forbud mod at stille økonomiske ressourcer til rådighed for dem, herunder som led i samhandel. Straffelovrådet lægger i den forbindelse også vægt på, at sanktioner og embargoer i vidt omfang tilpasses den konkrete situation og herunder om nødvendigt også løbende tilpasses. En generelt formuleret strafbestemmelse om forbud mod samhandel med terrororganisationer ville ikke i samme grad kunne opfylde det behov for fleksibilitet, der i praksis vil være.

Dette gælder bl.a., men ikke udelukkende, i de tilfælde, som også blev nævnt i afsnit 10.3, hvor en terrororganisation har en sådan lokal forankring, at lokalbefolkningen er afhængig af terrororganisationen for opfyldelse af sine basale behov. I en sådan situation ville et generelt forbud mod samhandel kunne ramme lokalbefolkningen i alvorlig grad, både i form af manglende forsyninger og i form af, at lokale erhvervsdrivendes samhandel med terrororganisationen i givet fald kunne blive anset for omfattet af et sådant generelt forbud.

Det bemærkes i den forbindelse også, at den nævnte forordning om sanktioner mod en række terrororganisationer bl.a. giver mulighed for, at en medlemsstat ved en konkret administrativ beslutning kan gøre undtagelse fra forbuddet mod at stille økonomiske ressourcer til rådighed for en terrororganisation, bl.a. hvis mid-

lerne skal dække essentielle menneskelige behov, herunder betaling for fødevarer, lægebehandling, lægemidler, husleje eller renter og afdrag vedrørende familiens hjem, eller hvis de skal dække skatter, obligatoriske forsikringspræmier eller tjenester fra offentlige forsyningsvirksomheder såsom gas, vand, elektricitet og telekommunikation.

Sammenfattende er det Straffelovrådets opfattelse, at der ikke bør indføres et generelt forbud mod at samhandle med terrororganisationer. Det er endvidere Straffelovrådets opfattelse, at der heller ikke er grundlag for nye strafbestemmelser om samhandel med terrororganisationer. Rådet finder således, at der ikke er behov for at udvide kriminaliseringen af sådan samhandel i forhold til de strafbestemmelser, som gælder i dag, og at der heller ikke kan peges på en mere hensigtsmæssig afgrænsning af, hvornår samhandel med en terrororganisation er strafbar, end hvad der følger af de gældende regler i navnlig straffelovens §§ 114 e og 290 suppleret med sanktioner i forhold til bestemte terrororganisationer.

Kapitel 5

Lovudkast med bemærkninger

1. Indledning

Som det fremgår af Straffelovrådets overvejelser i *kapitel 4* ovenfor, særligt afsnit 4 og 5, har rådet ikke for så vidt angår spørgsmålet om yderligere kriminalisering af danske statsborgeres og herboende udlændinges deltagelse i væbnede konflikter i udlandet fundet grundlag for at fremkomme med en anbefaling. Såvel spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for en yderligere kriminalisering i en eller anden form, som spørgsmålet om, hvordan en sådan kriminalisering i givet fald bør udformes, beror således efter rådets opfattelse i væsentligt omfang på en politisk vurdering af en række hensyn, som rådet nærmere har redegjort for i *kapitel 4* ovenfor.

Straffelovrådet har på denne baggrund udarbejdet lovtekst med bemærkninger for fire forskellige modeller for, hvordan der i givet fald kan gennemføres en yderligere kriminalisering af danske statsborgeres og herboende udlændinges deltagelse i væbnede konflikter i udlandet, jf. udkastet til § 114 j. Det bemærkes, at hvis man vælger den fjerde model, skal den i givet fald udfyldes med den konkrete afgrænsning, som ønskes.

Straffelovrådet har endvidere udarbejdet lovtekst med bemærkninger for to forskellige modeller for, hvordan der i givet fald kan gennemføres en supplerende kriminalisering i form af et indrejse- og opholdsforbud for danske statsborgere og herboende udlændinge i visse konfliktområder, jf. udkastet til § 114 k. Rådet har endvidere udarbejdet en fælles variant til de to modeller, som går ud på, at området for et indrejse- og opholdsforbud fastsættes direkte ved lov i stedet for administrativt.

Af hensyn til overskueligheden og for at undgå lange gentagelser er bemærkninger, der er fælles for flere modeller, i videst muligt omfang samlet. Enkelte steder

er dele af sådanne fælles bemærkninger ikke relevant for alle modeller. Dette angives i givet fald i kursiv og kantet parentes forud for det pågældende afsnit i bemærkningerne. Når bemærkninger særligt angår en eller eventuelt nogle modeller, angives dette ligeledes i kursiv og kantet parentes forud for de pågældende afsnit i bemærkningerne.

Det bemærkes, at der er den sammenhæng mellem modellerne for yderligere kriminalisering af danskeres og herboende udlændinges deltagelse i væbnede konflikter i udlandet (udkastet til § 114 j) og modellerne for et forbud mod danskeres og herboende udlændinges indrejse og ophold i visse konfliktområder (udkastet til § 114 k), at der i udkastet til § 114 k henvises til § 114 j. Der er imidlertid ikke noget til hinder for at gennemføre et forbud mod danskeres og herboende udlændinges indrejse og ophold i visse konfliktområder *uden* at udvide kriminaliseringen af sådanne personers deltagelse i væbnede konflikter i udlandet. I udkastet til § 114 k vil henvisningen til § 114 j så blot skulle udgå, således at et administrativt fastsat indrejse- og udrejseforbud alene vil kunne omfatte områder, hvor den danske stat og/eller en terrororganisation er part i en væbnet konflikt. Af hensyn til overskueligheden er denne mulighed ikke markeret i lovteksten eller bemærkningerne.

Det bemærkes endvidere, at hvis man vælger at gennemføre et forbud mod danskeres og herboende udlændinges indrejse og ophold i visse konfliktområder efter en tilladelsesmodel (model A), vil der skulle tages stilling til, om kompetencen til at behandle ansøgninger om tilladelse til indrejse og ophold i et konfliktområde skal henlægges til Justitsministeriet eller til en anden myndighed. Dette er markeret i lovteksten og bemærkningerne ved, at noget af teksten er sat i kantet parentes. Der vil endvidere skulle tages stilling til finansieringen af denne opgave.

2. Lovudkast

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 873 af 9. juli 2015, som ændret ved lov nr. 1880 af 29. december 2015, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 114 h indsættes:

”§ 114 i. Den, der fra en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a, modtager økonomisk støtte i penge eller andre ydelser til brug for oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller til lignende formål her i landet, straffes med fængsel indtil 6 år.

[Model 1]

§ 114 j. Den, der har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat, og som er tilsluttet en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt som fastsat i medfør af stk. 3, straffes med fængsel indtil 6 år. 1. pkt. gælder ikke for tilslutning til en statslig væbnet styrke, når den pågældende er statsborger i den pågældende stat.

Stk. 2. På samme måde straffes den, der hverver en person med dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat til en væbnet styrke som nævnt i stk. 1, eller som offentligt tilskynder en sådan person til at tilslutte sig en sådan væbnet styrke.

Stk. 3. Justitsministeren fastsætter efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren regler om, hvilke væbnede konflikter der er omfattet af stk. 1. Alle væbnede styrker, der er part i en sådan væbnet konflikt, er omfattet af stk. 1, medmindre andet fremgår af de regler, der er fastsat i medfør af 1. pkt.

[Model 2]

§ 114 j. Den, der har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat, og som er tilsluttet en ikke-statslig væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt i udlandet, straffes med fængsel indtil 6 år.

Stk. 2. På samme måde straffes den, der hverver en person med dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat til en væbnet styrke som nævnt i stk. 1, eller som offentligt tilskynder en sådan person til at tilslutte sig en sådan væbnet styrke.

[Model 3]

§ 114 j. Den, der har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat, og som er tilsluttet en ikke-statslig væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt i udlandet, straffes med fængsel indtil 6 år, jf. dog stk. 3.

Stk. 2. På samme måde straffes den, der hverver en person med dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat til en væbnet styrke som nævnt i stk. 1, eller som offentligt tilskynder en sådan person til at tilslutte sig en sådan væbnet styrke.

Stk. 3. Justitsministeren kan efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren fastsætte regler om, at stk. 1 og 2 ikke finder anvendelse på bestemte væbnede konflikter eller bestemte væbnede styrker.

[Model 4]

§ 114 j. Den, der har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat, og som er tilsluttet en ikke-statslig væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt [i udlandet][...], straffes med fængsel indtil 6 år[, jf. dog stk. 3].

Stk. 2. På samme måde straffes den, der hverver en person med dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat til en væbnet styrke som nævnt i stk. 1, eller som offentligt tilskynder en sådan person til at tilslutte sig en sådan væbnet styrke.

[*Stk. 3.* Stk. 1 og 2 finder ikke anvendelse på [...].]

[Model A]

§ 114 k. Den, der har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat, og som uden tilladelse indrejser eller opholder sig i et område som nævnt i stk. 3, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke for indrejse og ophold

- 1) i en stat, i hvilken den pågældende er statsborger, eller
- 2) som led i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hvern.

Stk. 3. Justitsministeren kan efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren fastsætte regler om, at et område, hvor der er en væbnet konflikt,

i hvilken en gruppe eller sammenslutning som nævnt i § 114 e er part, eller som er omfattet af § 114 j, skal være omfattet af stk. 1.

Stk. 4. Justitsministeren [eller den, ministeren bemyndiger til det,] tillader efter ansøgning, at en person indrejser eller opholder sig i et område som nævnt i stk. 1, hvis indreisen eller opholdet har et anerkendelsesværdigt formål.

Stk. 5. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om indgivelse af ansøgninger efter stk. 4, herunder om fristen herfor. [Justitsministeren kan i den forbindelse fastsætte, at afgørelser efter stk. 4 ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.]

[*Model B*]

§ 114 k. Den, der har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat, og som uden anerkendelsesværdigt formål indrejser eller opholder sig i et område som nævnt i stk. 3, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke for indrejse og ophold

- 1) i en stat, i hvilken den pågældende er statsborger, eller
- 2) som led i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv.

Stk. 3. Justitsministeren kan efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren fastsætte regler om, at et område, hvor der er en væbnet konflikt, i hvilken en gruppe eller sammenslutning som nævnt i § 114 e er part, eller som er omfattet af § 114 j, skal være omfattet af stk. 1.”

[*Variant af model A og B*]

I *stk. 1* erstattes ”et område som nævnt i stk. 3” af en angivelse af det eller de områder, indrejse- og opholdsforbuddet skal omfatte, og *stk. 3* udgår.

2. I § 128 ændres ”krigstjeneste” til: ”væbnet styrke”.

§ 2

Loven træder i kraft den 1. juli 2016.

3. Bemærkninger til lovudkastet

Til § 1

Til nr. 1

Til nr. 114 i

Det foreslås at indsætte en ny bestemmelse i straffelovens § 114 i om modtagelse af økonomisk støtte fra en terrororganisation til brug for oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller til lignende formål her i landet.

Formålet med bestemmelsen er at modvirke den sympati, legitimitet og indflydelse eller påvirkningsmulighed, en terrororganisation vil kunne opnå ved at give økonomisk støtte til eksempelvis sociale eller humanitære formål.

Bestemmelsen omfatter modtagelse af økonomisk støtte i penge eller andre ydelser fra en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a. Modtagelse af økonomisk støtte fra en enkeltperson, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, er således ikke omfattet af den foreslåede bestemmelse.

Bestemmelsen omfatter økonomisk støtte, der gives til brug for oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller til lignende formål her i landet (Danmark, Færøerne og Grønland).

For så vidt angår økonomisk støtte, der gives til brug på Færøerne eller i Grønland, bemærkes, at en anvendelse af bestemmelsen forudsætter, at sagen pådømmes i Danmark. Hvis sagen pådømmes på Færøerne eller i Grønland, vil straffeloven gældende for Færøerne henholdsvis den grønlandske kriminallov finde anvendelse.

Det er uden betydning, hvor i verden den økonomiske støtte – være sig i kontanter, naturalier, bankoverførsler eller andet – rent faktisk modtages, når blot den økonomiske støtte skal bruges her i landet.

Økonomisk støtte i penge eller andre ydelser omfatter ud over penge genstande, som gives og modtages, fordi de har økonomisk værdi, og tjenesteydelser med økonomisk værdi. Genstande, der gives og modtages som følge af deres symboliske værdi, er ikke omfattet (heller ikke selv om de tillige måtte have en vis økonomisk værdi).

Økonomisk støtte foreligger, hvis penge eller andre ydelser gives uden modydelse. Økonomisk støtte foreligger også, hvis penge eller andre ydelser udveksles med en modydelse, der har en væsentligt lavere økonomisk værdi. Dette gælder både i tilfælde af, at en terrororganisation køber ydelser til overpris, og i tilfælde af, at en terrororganisation sælger ydelser til underpris, men over- eller underprisen skal som nævnt være væsentlig.

Køb eller salg af genstande eller tjenesteydelser til normal pris vil derimod ikke udgøre økonomisk støtte.

Bestemmelsen omfatter modtagelse. Der kræves forsæt på tidspunktet for modtagelsen. Hvis en person først efter modtagelsen får forsæt med hensyn til, at givøren er en terrororganisation, eller med hensyn til, at en præsteret modydelse har væsentlig lavere økonomisk værdi end en modtaget ydelse, kan den pågældende ikke straffes for overtrædelse af bestemmelsen. Efter det tidspunkt, hvor en person får sådant kendskab, vil den pågældende imidlertid kunne straffes for en eventuel modtagelse af yderligere økonomisk støtte fra terrororganisationen.

Det er uden betydning, hvordan de midler, terrororganisationen giver, er tilvejebragt, og den foreslåede bestemmelse omfatter således også tilfælde, hvor midlerne hidrører fra lovlig virksomhed. Der vil kunne straffes for overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i sammenstød med f.eks. straffelovens § 290 om hæleri, hvis gerningsindholdet i begge bestemmelser er opfyldt.

Den økonomiske støtte skal gives til brug for oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller til lignende formål.

Både private og offentlige institutioner og virksomheder er omfattet, og ejerformen og institutionens eller virksomhedens juridiske form har ikke betydning. Det er således uden betydning, om institutionen eller virksomheden ejes og/eller dri-

ves i regi af eksempelvis et selskab, en fond, en forening, en offentlig myndighed, i et samvirke mellem flere fysiske eller juridiske personer eller af en enkeltperson. Som eksempler på institutioner kan nævnes sociale institutioner (f.eks. en børnehave eller et plejehjem), uddannelsesinstitutioner (f.eks. en friskole), institutioner inden for fritidslivet (f.eks. en idrætsklub, en spejderklub eller en ungdomsklub), kulturelle institutioner (f.eks. et bibliotek, en biograf eller et forsamlingshus), sundhedsmæssige institutioner (f.eks. en sundhedsklinik eller et lægehhus), humanitære institutioner (f.eks. en nødhjælpsorganisation) og religiøse institutioner (f.eks. en frikirke eller en moske). Virksomheder omfatter alle erhvervsvirksomheder, herunder eksempelvis medievirksomheder (f.eks. en avis, et forlag eller en radio- eller tv-station) og udbydere af internettjenester (f.eks. en udbyder af et socialt internetmedie). Det er ikke et krav, at virksomheden drives med økonomisk fortjeneste for øje.

Bestemmelsen omfatter også økonomisk støtte til lignende formål som oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed. Eksempler herpå kan være enkeltstående arrangementer såsom gadefester, koncerter, foredrag, gudstjenester mv. Hvis et sådant arrangement afholdes i regi af en eksisterende eller kommende institution eller virksomhed, vil der i givet fald være tale om økonomisk støtte til denne institution eller virksomhed. Hvis et sådant arrangement derimod afholdes uden forbindelse til en eksisterende eller kommende virksomhed, vil der i givet fald være tale om økonomisk støtte til lignende formål.

Bestemmelsen omfatter ikke økonomisk støtte, der ikke skal bruges til oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller lignende formål. Bestemmelsen omfatter dermed navnlig ikke økonomisk støtte til enkeltpersoners almindelige underhold, eksempelvis i form af ”løn”, ”pension” eller ”understøttelse” til nuværende eller tidligere medlemmer af terrororganisationen eller til disses pårørende.

Det bemærkes, at bestemmelsen omfatter *modtagelse* af økonomisk støtte og altså ikke kriminaliserer den, der *giver* økonomisk støtte som nævnt i bestemmelsen. At give økonomisk støtte kan heller ikke straffes som medvirken til at modtage økonomisk støtte. Afhængig af formålet med den økonomiske støtte vil den, der giver støtten, imidlertid efter omstændighederne kunne straffes for at fremme virksomheden for en terrororganisation, jf. straffelovens § 114 e.

Det foreslås, at strafferammen for overtrædelse af bestemmelsen skal være fængsel indtil 6 år.

Det bemærkes, at overtrædelse af den foreslåede bestemmelse, som sker uden for den danske stat, vil være undergivet dansk straffemyndighed, uanset hvor gerningsmanden hører hjemme, jf. straffelovens § 8, nr. 1. Dette vil dog ikke have praktisk betydning, da strafbarheden efter bestemmelsens formulering bl.a. afhænger af, at den økonomiske støtte er til brug her i landet, og bestemmelsen derfor kun vil være overtrådt, når gerningsmanden har forsæt til, at denne virkning (brugen) skal indtræde her i landet. I kraft heraf vil en handling foretaget i udlandet efter straffelovens § 9, stk. 2, skulle anses for tillige at være foretaget her i landet, således at den er undergivet dansk straffemyndighed efter straffelovens § 6, nr. 1.

Der henvises i øvrigt til *kapitel 4*, afsnit 10.3.

Til § 114 j

Det foreslås at indsætte en ny bestemmelse i straffelovens § 114 j om tilslutning til en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt i udlandet samt om hvervning og offentlig tilskyndelse hertil.

Bestemmelsens stk. 1 om tilslutning til en væbnet styrke omfatter personer med dansk indfødsret, herunder personer med dansk indfødsret, der også har fremmed statsborgerskab, uanset deres bopælsforhold. Stk. 1 omfatter endvidere personer uden dansk indfødsret, herunder statsløse, der har bopæl i den danske stat. Bestemmelsens stk. 2 om hvervning og offentlig tilskyndelse omfatter hvervning af og offentlig tilskyndelse til sådanne personer og kan overtrædes af enhver, herunder udenlandske statsborgere bosat i udlandet.

Forståelsen af udtrykket ”bopæl” beskrives i det følgende, idet det bemærkes, at udtrykket i mange situationer vil omfatte det samme som ”fast ophold” i straffelovens §§ 7, 7 a, 8 a, 8 b og 11 om dansk straffemyndighed, men at der dog kan være nuanceforskelle.

Bopæl vil som udgangspunkt skulle forstås som sædvanligt opholdssted, dvs. det sted, hvor en person sædvanligvis opholder sig, hvis den pågældende ikke af særlige grunde opholder sig et andet sted. Dette vil navnlig skulle afgøres ud fra de faktiske omstændigheder, men der er tale om en samlet vurdering, hvori også den pågældendes hensigt med et ophold og adkomst til ophold kan indgå.

En person har dermed som udgangspunkt bopæl der, hvor den pågældende bor, eventuelt sammen med sin familie, og normalt opholder sig. Begrebsmæssigt er der ikke noget til hinder for, at en person samtidig har bopæl i to forskellige lande. I praksis er det dog normalt sådan, at når en person har etableret en bopæl i den beskrevne forstand i en given stat, er det, der derefter skal vurderes, om der er indtrådt sådanne ændringer i de faktiske forhold eller den pågældendes intentioner, at bopælen er opgivet, eventuelt, men ikke nødvendigvis, sådan at der er etableret en ny bopæl i en anden stat.

Et midlertidigt ophold uden for bopælslandet medfører normalt ikke en opgivelse af den eksisterende bopæl eller etablering af en ny bopæl. Dette gælder, uanset om formålet med det midlertidige ophold uden for bopælslandet er ferie, studier eller arbejde. I vurderingen af, om et ophold er midlertidigt, indgår både opholdets hidtidige og planlagte længde. Det har også betydning for bopælsspørgsmålet, om den pågældende fortsat råder over en bolig i sit bopælsland, om den pågældendes familie fortsat bor i bopælslandet, og i hvilket omfang den pågældende opholder sig i bopælslandet.

Af det anførte følger, at en person, der har bopæl i udlandet, som udgangspunkt ikke får bopæl i Danmark ved at opholde sig her midlertidigt for at studere eller arbejde. Hvis en person opgiver sin bopæl i udlandet i forbindelse med, at personen tager midlertidigt ophold i Danmark for at studere eller arbejde, må den pågældende imidlertid anses for at have bopæl i Danmark, hvis det faktiske eller planlagte ophold i Danmark ikke er helt kortvarigt. Det samme gælder, hvis den pågældende under opholdet i Danmark opgiver sin bopæl i udlandet.

En person, der ansøger om opholdstilladelse som flygtning, jf. udlændingelovens § 7, vil i praksis normalt kunne anses for at have opgivet sin bopæl i den stat, som den pågældende er flygtet fra. En sådan asylansøger vil på den baggrund normalt kunne anses for at have bopæl i Danmark, når opholdet i Danmark fak-

tisk har haft en varighed, der gør, at det ikke er helt kortvarigt. Dette gælder, uanset om ansøgningen imødekommes eller ej, jf. også straks nedenfor om udlændinge på tålt ophold og udlændinge, der opholder sig ulovligt i Danmark.

Personer, der opholder sig i Danmark uden at have bopæl i udlandet, og som er udvist eller af andre grunde ikke må opholde sig her, men som efter udlændingelovens § 31 ikke kan udsendes (udlændinge ”på tålt ophold”), og personer, der opholder sig ulovligt i Danmark uden at have bopæl i udlandet, må anses for at have bopæl i Danmark, hvis det faktiske ophold i Danmark ikke er helt kortvarigt.

Som nærmere omtalt nedenfor skal tilknytningen til Danmark i form af dansk indfødsret eller bopæl foreligge på gerningstidspunktet, for at bestemmelsen skal finde anvendelse. Det betyder bl.a., at en udenlandsk statsborger, som ikke længere har bopæl i Danmark, ikke er omfattet af det foreslåede forbud mod tilslutning til en væbnet styrke. Det betyder endvidere, at forbuddet mod at hverve eller offentligt tilskynde til tilslutning til en sådan styrke ikke omfatter hvervning af eller tilskyndelse til en udenlandsk statsborger, som ikke længere har bopæl i Danmark.

Det er derfor væsentligt at fastslå, hvad der skal til, for at en bopæl i Danmark må anses for at være ophørt. Dette afgøres efter de samme principper, som er beskrevet ovenfor med hensyn til at erhverve bopæl i Danmark. Af særlig praktisk betydning i forhold til den foreslåede forbudsbestemmelse vil det være, under hvilke omstændigheder en udrejse med henblik på at tilslutte sig en væbnet styrke indebærer, at den pågældende må anses for at have opgivet sin bopæl i Danmark.

I praksis vil dette ofte afhænge af grundlaget for bopælen i Danmark. Hvis den pågældende f.eks. har en bolig i Danmark, hvor den pågældende bor med sin familie, vil en udrejse for at kæmpe for en væbnet styrke ikke i sig selv medføre, at bopælen er opgivet. Hvis en sådan person skal anses for at have opgivet sin bopæl, må der kræves et sikkert grundlag for at fastslå, at den pågældende har opgivet sin bopæl i Danmark. Heri ligger i det mindste, at den pågældende endegyldigt er fraflyttet sin hidtidige bolig, dvs. har brudt med sin familie i det mindste i bolig-mæssig henseende. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt til, at *bopælen* i

Danmark er opgivet, at den pågældende beviseligt har opgivet sin hidtidige *bolig*. I en situation, hvor en person har haft fast bopæl i Danmark, må det yderligere kræves, enten at den pågældende har etableret en ny bopæl i et andet land eller i det mindste endegyldigt er udvandret fra Danmark.

Hvis den pågældendes bopæl i Danmark er etableret gennem et midlertidigt ophold f.eks. med henblik på studier eller arbejde (fordi den pågældende ikke har en bopæl i noget andet land, jf. ovenfor), skal der mindre til, for at bopælen i Danmark kan anses for ophørt. I princippet er det afgørende personens hensigt, altså om den pågældende har til hensigt at afbryde opholdet i Danmark midlertidigt eller har til hensigt endegyldigt at forlade Danmark. I praksis må der imidlertid også lægges vægt på mere objektivt konstaterbare forhold, såsom boligforhold, familiemæssige forhold, studie- og arbejdsmæssige forhold, de konkrete rejseforanstaltningers karakter mv.

Tilsvarende gælder i princippet for asylansøgere, udlændinge på tålt ophold og udlændinge, der opholder sig ulovligt i Danmark. Også her vil det principielle udgangspunkt være den pågældendes hensigt, altså om den pågældende har til hensigt senere at vende tilbage til Danmark og forsøge at videreføre sin opholdsstatus som asylansøger, udlænding på tålt ophold eller udlænding uden lovligt ophold (om nødvendigt ved at søge at hemmeligholde udrejsen for de danske myndigheder), eller om den pågældende har til hensigt endegyldigt at forlade Danmark. Og også her må der i praksis også lægges vægt på mere objektivt konstaterbare forhold, såsom boligforhold, familiemæssige forhold, studie- og arbejdsmæssige forhold, de konkrete rejseforanstaltningers karakter mv.

I mangel af konkrete holdepunkter må vurderingen nødvendigvis blive mere skønsmæssig. Forestiller man sig f.eks., at en enlig asylansøger, der bor på et asylcenter, udrejses af Danmark for at tilslutte sig en væbnet styrke og senere vender tilbage til Danmark, vil det bero på et samlet skøn, om den pågældende kan anses for at have bevaret sin bopæl i Danmark under opholdet i udlandet. Der må herved bl.a. lægges vægt på længden af det tidligere ophold i Danmark, den pågældendes tilknytning i øvrigt til Danmark og til andre lande og længden og karakteren af den pågældendes ophold i udlandet, før den pågældende vendte tilbage til Danmark.

Den danske stat omfatter Danmark, Færøerne og Grønland. Den foreslåede bestemmelse omfatter således også personer, der på gerningstidspunktet har den nævnte tilknytning til Færøerne eller Grønland. En anvendelse af den foreslåede bestemmelse i sådanne tilfælde vil forudsætte, at sagen pådømmes i Danmark. Hvis sagen pådømmes på Færøerne eller i Grønland, vil straffeloven gældende for Færøerne henholdsvis den grønlandske kriminallov finde anvendelse.

Henvisningen i den foreslåede bestemmelse til at have dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat er en materiel afgrænsning af bestemmelsens personelle rækkevidde. Tilknytningen til den danske stat i form af indfødsret eller bopæl skal således foreligge på gerningstidspunktet (fuldbyrdelsestidspunktet), for at bestemmelsen kan finde anvendelse. Heraf følger bl.a., at der ikke kan straffes for forsøg på overtrædelse af stk. 1, hvis den pågældende kan og vil bringe tilknytningen til Danmark i form af statsborgerskab og/eller bopæl til ophør, før den pågældende tilslutter sig en væbnet styrke. Tilsvarende kan der kun straffes for overtrædelse af stk. 2, hvis den, der hverves til eller offentligt tilskyndes til at tilslutte sig en væbnet styrke, på tidspunktet for hvervningen eller tilskyndelsen har den nævnte tilknytning til Danmark.

Tilknytningskravet i den foreslåede bestemmelse angår den person, der realiserer gerningsindholdet i stk. 1, dvs. tilslutter sig en væbnet styrke, eller er genstand for hvervning eller offentlig tilskyndelse som nævnt i stk. 2. Når tilknytningskravet er opfyldt for denne person, kan medvirken til overtrædelse af stk. 1 straffes efter den almindelige regel i straffelovens § 23, selv om den medvirkende ikke har den nævnte tilknytning til den danske stat, ligesom stk. 2 som nævnt kan overtrædes af enhver.

Det foreslåede *stk. 1* kriminaliserer – for de nævnte personer – i et nærmere bestemt omfang tilslutning til en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt. Bestemmelsen er overtrådt, når en sådan person ”er tilsluttet” en væbnet styrke med det nævnte forsæt. Bestemmelsen kan således overtrædes både ved, at en sådan person tilslutter sig en væbnet styrke med det nævnte forsæt, og ved, at en person, der allerede er tilsluttet en væbnet styrke, forbliver tilsluttet med det nævnte forsæt.

Stk. 1 indebærer, at danske statsborgere og personer med bopæl i den danske stat ikke må være tilsluttet en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt, som er omfattet af den foreslåede bestemmelse. Stk. 1 er således overtrådt, i det øjeblik en sådan person er tilsluttet en væbnet styrke og har forsæt til som medlem af den væbnede styrke at deltage i en væbnet konflikt, som er omfattet af den foreslåede bestemmelse. En overtrædelse foreligger således ikke alene, hvor den pågældende aktuelt deltager i en sådan væbnet konflikt, men også, hvor den pågældende har forsæt til senere at deltage i en sådan væbnet konflikt. Stk. 1 overtrædes, så længe de nævnte betingelser er opfyldt.

Stk. 1 overtrædes som nævnt også ved, at en dansk statsborger eller person med bopæl i den danske stat forbliver tilsluttet en væbnet styrke med det nævnte forsæt, efter at den pågældende væbnede styrke og den pågældende konflikt er blevet omfattet af den foreslåede bestemmelse.

En dansk statsborger eller person med bopæl i den danske stat, som allerede på det tidspunkt, hvor en væbnet styrke og en væbnet konflikt bliver omfattet af den foreslåede bestemmelse, er tilsluttet en sådan væbnet styrke med forsæt til at deltage i en sådan væbnet konflikt, vil imidlertid have flere muligheder for at undgå at overtræde forbuddet.

For det første kan den pågældende, hvis den pågældende allerede deltager i den væbnede konflikt, bringe sin deltagelse til ophør. Hvis den pågældende ikke aktuelt deltager i den væbnede konflikt, men havde forsæt hertil, før den væbnede styrke og den væbnede konflikt blev omfattet af den foreslåede bestemmelse, vil det afhænge af de konkrete omstændigheder, hvad den pågældende skal foretage sig, for at det bevismæssigt kan lægges til grund, at den pågældende har opgivet sit forsæt om at deltage i den væbnede konflikt.

For det andet kan den pågældende, hvis den pågældende ikke er dansk statsborger, opgive sin bopæl i den danske stat.

For det tredje kan den pågældende, hvis den pågældende er dansk statsborger og samtidig statsborger i en anden stat, opgive sin eventuelle danske bopæl og derefter anmode om at blive løst fra sit danske statsborgerskab, jf. indfødsretslovens § 9, stk. 2.

[Model 1, 3 og 4]

En overtrædelse af stk. 1, der angår en bestemt væbnet konflikt, vil senest ophøre, når den pågældende væbnede konflikt ophører. Fra dette tidspunkt vil det således i givet fald ikke længere være forbudt at være tilsluttet en væbnet styrke, som har været part i den nu afsluttede konflikt.

Den foreslåede bestemmelse udelukker efter ordlyden ikke, at en overtrædelse af stk. 1, der angår væbnede konflikter i et bestemt område, kan ske, selv om der ikke aktuelt pågår en væbnet konflikt i det pågældende område, eller den væbnede styrke, den pågældende er tilsluttet, ikke er part i en sådan væbnet konflikt. I praksis vil bestemmelsen dog kun kunne tænkes anvendt, hvis en væbnet konflikt verserer i området eller i det mindste er nært forestående. Hvis den pågældende nægter at have haft forsæt til at deltage i en væbnet konflikt i det pågældende område, vil det i mangel af andre beviser for forsættet, eksempelvis i form af den pågældendes tidligere udtalelser om sine hensigter, bero på en samlet vurdering af foreliggende oplysninger om den pågældendes virke i den væbnede styrke og den pågældendes forklaring herom, om forsæt til at deltage i en væbnet konflikt i det pågældende område kan anses bevist.

[Model 2]

Den foreslåede bestemmelse udelukker efter ordlyden ikke, at en overtrædelse af stk. 1 kan ske, selv om den ikke-statslige væbnede styrke, som en dansk statsborger eller herboende udlænding er tilsluttet, ikke aktuelt er part i en væbnet konflikt. I praksis vil bestemmelsen dog kun kunne tænkes anvendt, hvis den væbnede styrke er part i en verserende eller i det mindste nært forestående væbnet konflikt. Hvis den pågældende nægter at have haft forsæt til at deltage i en væbnet konflikt, vil det i mangel af andre beviser for forsættet, eksempelvis i form af den pågældendes tidligere udtalelser om sine hensigter, bero på en samlet vurdering af foreliggende oplysninger om den pågældendes virke i den væbnede styrke og den pågældendes forklaring herom, om forsæt til at deltage i en væbnet konflikt kan anses bevist.

[Omtalen af statslige væbnede styrker er kun relevant i forhold til model 1]

Væbnet styrke skal forstås som en bevæbnet gruppe med en vis organisering. Forståelsen af begrebet ”væbnet styrke” tager udgangspunkt i den humanitære folkeret. Begrebet omfatter såvel statslige som ikke-statslige væbnede styrker. Den foreslåede bestemmelse skal forstås på den måde, at den hverken omfatter det danske forsvar eller FN-styrker.

For så vidt angår statslige styrker fastslår artikel 43, stk. 1, i Tillægsprotokol I til Genève-konventionerne vedrørende international væbnet konflikt, at væbnede styrker tilhørende en part i en konflikt består af alle organiserede væbnede styrker, grupper og enheder, som er under en kommando, der over for denne part er ansvarlig for de underordnedes handlemåde, også selv om denne part er repræsenteret af en regering eller en myndighed, der ikke anerkendes af en modpart. Sådanne væbnede styrker skal være underkastet et internt disciplinært system, som bl.a. skal håndhæve overholdelsen af de folkeretlige regler under væbnede konflikter. Denne definition af statslige væbnede styrker finder også anvendelse for statslige væbnede styrker under ikke-international væbnet konflikt. Det bemærkes, at kravet om håndhævelse af de folkeretlige regler skal forstås således, at de eksisterende kommandostrukturer skal muliggøre et sådan disciplinært system, men derimod ikke nødvendigvis, at reglerne i praksis håndhæves.

Begrebet væbnet styrke i den foreslåede bestemmelse anvendes som anført ligeledes om ikke-statslige styrker, der deltager i ikke-internationale væbnede konflikter, jf. fælles artikel 3 i Genève-konventionerne. I Tillægsprotokol II til Genève-konventionerne betegnes sådanne ikke-statslige væbnede styrker som ”fjendtlige væbnede styrker” eller ”andre organiserede væbnede grupper”. Fjendtlige væbnede styrker (”dissident armed forces”) omfatter i hovedsagen væbnede styrker, der har tilhørt et lands statslige styrker, men har udskilt sig herfra og nu kæmper mod disse. Identifikation af medlemmerne af sådanne ”fjendtlige væbnede styrker” er generelt at sammenligne med identifikation af statslige væbnede styrker, idet kommandostrukturer ofte vil være intakte selv efter udskillelsen fra de statslige væbnede styrker.

For så vidt angår ”andre organiserede væbnede grupper” er disse ofte vanskeligere at identificere. De omfatter irregulære væbnede grupper, der har en vis organisationsgrad og kommandostruktur. Sådanne grupper har derimod sjældent forma-

liserede regelsæt for tilslutning, og medlemmerne kan ofte ikke identificeres gennem ydre karakteristika som uniformer, mærker, id-kort mv. Medlemskab af sådanne ikke-statslige væbnede styrker vil således kun i visse tilfælde finde udtryk i formelle eller faktiske skridt mod egentlig tilslutning i form af nærmere procedure for tilslutning. Tilslutning vil ofte finde udtryk i de funktioner, vedkommende varetager for den ikke-statslige væbnede styrke.

I den humanitære folkeret er fokus for så vidt angår ikke-statslige væbnede styrker i den forbindelse navnlig på varetagelse af kampfunktioner. Stk. 1 omfatter imidlertid som udgangspunkt tilslutning til en væbnet styrke, uanset hvilken funktion den pågældende har i den væbnede styrke. Det er dermed ikke et krav, at tilslutningen er med henblik på at deltage i kamphandlinger, eller at vedkommende rent faktisk har deltaget i kamphandlinger. Tilslutning med henblik på at udføre opgaver som sanitetspersonale eller feltpræst som defineret i den humanitære folkeret er dog ikke omfattet af den foreslåede bestemmelse.

Varetagelse af andre støttefunktioner for en væbnet styrke, som er direkte knyttet til gennemførelsen af denne styrkes militære operationer, vil understøtte, at vedkommende er tilsluttet den væbnede styrke. Der tilsigtes hermed en ensartethed i behandlingen af personer, der yder støttefunktioner til statslige væbnede styrker og ikke-statslige styrker i en væbnet konflikt, der er omfattet af den foreslåede bestemmelse. Det ville således være uhensigtsmæssigt, hvis en person, der tilslutter sig en statslig væbnet styrke for at varetage sådanne støttefunktioner, skulle stilles ringere end en person, der tilslutter sig en ikke-statslig aktørs væbnede styrke for at yde støttefunktioner, blot fordi kriterierne for tilslutning formelt typisk er klarere i tilfælde af statslige væbnede styrker.

Det bemærkes, at den beskrevne forståelse af, hvornår en person er tilsluttet en væbnet styrke ikke er relateret til eller påvirker spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende lovligt kan gøres til genstand for direkte militære angreb i henhold til den humanitære folkeret. Der vil således kunne tænkes tilfælde, hvor en tilslutning vil være strafbar efter den foreslåede bestemmelse, uden at den pågældende vil være et lovligt militært mål efter den humanitære folkeret.

Deltagelse i den væbnede konflikt skal forstås bredt. Det omfatter ikke alene deltagelse i kamphandlinger, men også anden deltagelse i konflikten som medlem af

de væbnede styrker, eksempelvis i forsyningstropperne. Dog anses udførelse af opgaver som sanitetspersonale eller feltpræst som defineret i den humanitære folkeret ikke som ”deltagelse” i den væbnede konflikt i den foreslåede bestemmelses forstand. Personer, der er tilsluttet en væbnet styrke med henblik på at udføre sådanne opgaver som defineret i den humanitære folkeret, er således ikke omfattet af den foreslåede bestemmelse.

Det foreslås, at strafferammen for overtrædelse af forbuddet mod at være tilsluttet en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt skal være fængsel indtil 6 år.

Det foreslåede *stk. 2* kriminaliserer – i forhold til væbnede styrker, der er omfattet af *stk. 1* – at hverve en person med dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat til en sådan væbnet styrke eller offentligt at tilskynde en sådan person til at tilslutte sig en sådan væbnet styrke. *Stk. 2* kriminaliserer således både at hverve til og offentligt at tilskynde til at tilslutte sig en væbnet styrke, der er omfattet af *stk. 1*.

Formålet med *stk. 2* er at fremhæve den særlige betydning, hvervning og offentlig tilskyndelse må antages at have som medvirken til at tilslutte sig en væbnet styrke. Endvidere er kriminaliseringen af offentlig tilskyndelse til tilslutning udtryk for en udvidelse i forhold til de almindelige regler om medvirken i straffelovens § 23, idet der også vil kunne straffes for offentlig tilskyndelse til tilslutning i tilfælde, hvor tilskyndelsen er for bred og generel til, at der kan straffes for medvirken til tilslutning.

Henvisningen til *stk. 1* omfatter også, at hvervningen eller den offentlige tilskyndelse til tilslutning til den væbnede styrke skal være med henblik på, at den, der hverves eller tilskyndes, deltager i en væbnet konflikt som nævnt i *stk. 1*. Hvervning og offentlig tilskyndelse er således kun strafbar efter *stk. 2*, når den, der hverves eller tilskyndes, ved at tilslutte sig den pågældende væbnede styrke vil overtræde *stk. 1*.

Hvervning består i på vegne af den pågældende væbnede styrke at aftale med nogen, at den pågældende skal indtræde heri. Dette gælder også i tilfælde, hvor den pågældende ifølge aftalen først skal begynde sit virke i den væbnede styrke på et

senere tidspunkt. Det afgørende er således det tidspunkt, hvor aftalen indgås, og ikke det tidspunkt, hvor den pågældendes deltagelse i den væbnede styrkes aktiviteter ifølge aftalen skal begynde eller faktisk begynder.

Offentlig tilskyndelse kan også omfatte offentliggørelse på sociale medier og udtalelser på offentlige møder. For at være omfattet af bestemmelsen skal tilskyndelsen være rettet mod personer med dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat. Dette vil skulle afgøres ikke alene ud fra ordlyden af udtalelser mv., men ud fra en samlet vurdering, hvori også indgår den sammenhæng, i hvilken udtalelser mv. indgår, og de omstændigheder i øvrigt, under hvilke udtalelser mv. er fremkommet.

Tilskyndelse, der ikke sker offentligt, er ikke omfattet af det foreslåede stk. 2. Ikke-offentlig tilskyndelse til, at en bestemt dansk statsborger eller person med bopæl i Danmark tilslutter sig en væbnet styrke i strid med stk. 1, vil imidlertid kunne straffes som medvirken til overtrædelse af stk. 1.

Det bemærkes, at overtrædelse af de foreslåede regler i stk. 1 og 2, som sker uden for den danske stat, vil være undergivet dansk straffemyndighed, uanset hvor gerningsmanden hører hjemme, jf. straffelovens § 8, nr. 1. Overtrædelse, som sker i den danske stat, vil være undergivet dansk straffemyndighed efter straffelovens § 6, nr. 1.

[Model 1]

Det foreslås, at forbuddet mod at være tilsluttet en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt skal omfatte de væbnede konflikter, som justitsministeren fastsætter efter det foreslåede stk. 3.

Det foreslås dog i *stk. 1, 2. pkt.*, at forbuddet ikke skal gælde for tilslutning til en statslig væbnet styrke, når den pågældende er statsborger i den pågældende stat. Dette gælder også for personer, der har dobbelt statsborgerskab, og sådanne personer vil uden at rammes af forbuddet kunne tilslutte sig de væbnede styrker for enhver stat, i hvilken den pågældende er statsborger. En person vil dermed altid uden at rammes af forbuddet kunne kæmpe som soldat for den stat – ved dobbelt statsborgerskab en af de stater – i hvilken den pågældende er statsborger.

Efter det foreslåede *stk. 3* kan justitsministeren efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren ved bekendtgørelse fastsætte, hvilke væbnede konflikter der skal være omfattet af forbuddet mod tilslutning til en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt.

Justitsministeren har efter det foreslåede *stk. 3* mulighed for at fastsætte, at bestemte konflikter eller konflikter i bestemte områder skal være omfattet af forbuddet mod tilslutning til en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt. De to muligheder kan også kombineres.

Som eksempel på henvisning til en bestemt konflikt kan nævnes ”den væbnede konflikt mellem ISIL og den amerikansk ledede koalition af stater”. Som eksempel på en henvisning til konflikter i bestemte områder kan nævnes ”væbnede konflikter i Syrien”. Som eksempel på en kombination af de to muligheder kan nævnes ”den væbnede konflikt mellem ISIL og den amerikansk ledede koalition af stater i Syrien og Irak”.

Det foreslås i *stk. 3, 2. pkt.*, at når justitsministeren ved bekendtgørelse har fastsat, at en væbnet konflikt er omfattet af forbuddet mod tilslutning til en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt, gælder forbuddet for alle væbnede styrker, der er part i den pågældende væbnede konflikt, medmindre andet fremgår af bekendtgørelsen.

En fravigelse af, at alle væbnede styrker, der er part i den pågældende væbnede konflikt, i givet fald er omfattet, kan ske gennem en opregning enten af de væbnede styrker, der skal være omfattet, eller af de væbnede styrker, der ikke skal være omfattet.

Som eksempler på, hvordan et forbud kan afgrænses, kan nævnes ”væbnede konflikter i Syrien for så vidt angår tilslutning til ISIL eller Al-Nusra Fronten”, ”væbnede konflikter i Syrien for så vidt angår tilslutning til ikke-statslige styrker” og ”væbnede konflikter i Syrien for så vidt angår tilslutning til ikke-statslige styrker med undtagelse af tilslutning til Free Syrian Army”.

Fastsættelsen af, hvilke væbnede konflikter der skal være omfattet af forbuddet mod tilslutning til en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt, vil være gældende, indtil det i givet fald ophæves eller ændres ved en ny bekendtgørelse.

Der foreslås ikke lovbestemte kriterier for adgangen til at fastsætte, hvilke væbnede konflikter der skal være omfattet af forbuddet mod tilslutning til en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt, og den foreslåede bestemmelse giver dermed regeringen en bred skønsmæssig beføjelse til at beslutte, om og i givet fald i hvilket omfang danske statsborgeres og herboende udlændinges (tilslutning til væbnede styrker med henblik på) deltagelse i væbnede konflikter skal forbydes. Ved beslutningen herom kan der både lægges vægt på eksempelvis sikkerhedsmæssige hensyn og hensyn til statens forhold til fremmede magter og internationale organisationer. Sikkerhedsmæssige hensyn kan både angå den umiddelbare sikkerhedssituation i forbindelse med en væbnet konflikt og den afledte sikkerhedsrisiko, som hjemvendte fremmedkrigere kan udgøre også efter afslutningen af den væbnede konflikt. Sikkerhedsmæssige hensyn kan desuden både angå den danske stats sikkerhed og sikkerheden for andre stater eller internationale organisationer.

Regeringen vil ikke være forpligtet til at fastsætte, at nogen konflikter skal være omfattet af forbuddet mod tilslutning til en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt.

Før justitsministeren udsteder en bekendtgørelse om, at en væbnet konflikt skal være omfattet af forbuddet mod tilslutning til en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt, skal justitsministeren forhandle med udenrigsministeren og forsvarsministeren herom. I praksis vil forhandlingen kunne ske skriftligt og/eller mundtligt mellem ministrene og/eller deres embedsmænd.

En senere ændring eller ophævelse af en bekendtgørelse om, at en væbnet konflikt er omfattet af forbuddet mod tilslutning til en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt, skal også forhandles mellem justitsministeren og udenrigsministeren og forsvarsministeren, før ændringen eller ophævelsen i givet fald foretages.

[Model 3]

Det foreslås, at forbuddet mod at være tilsluttet en ikke-statslig væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt som udgangspunkt skal omfatte alle væbnede konflikter, men at justitsministeren dog ved bekendtgørelse skal kunne undtage bestemte væbnede konflikter eller bestemte væbnede styrker fra forbuddet.

Efter det foreslåede *stk. 3* kan justitsministeren efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren ved bekendtgørelse gøre undtagelse fra det generelle forbud, således at forbuddet ikke omfatter bestemte væbnede konflikter eller bestemte væbnede styrker. Disse muligheder kan også kombineres, således at dels bestemte væbnede konflikter, dels bestemte væbnede styrker undtages fra det generelle forbud.

Som eksempel på undtagelse af en bestemt væbnet konflikt kan nævnes ”den væbnede konflikt mellem [part] og [part] i [område]”. Som eksempel på en undtagelse af bestemte væbnede styrker kan nævnes ”[ikke-statslig aktørs] væbnede styrker”. En undtagelse kan også mere abstrakt angive, at væbnede konflikter i et nærmere angivet geografisk område er undtaget fra forbuddet mod at være tilsluttet en ikke-statslig væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt.

Der foreslås ikke lovbestemte kriterier for adgangen til at undtage bestemte væbnede konflikter eller bestemte væbnede styrker fra forbuddet mod at være tilsluttet en ikke-statslig væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt. Regeringen har dermed en bred skønsmæssig beføjelse til at beslutte, om og i hvilket fald i hvilket omfang danske statsborgeres og herboende udlændinges (tilslutning til ikke-statslige væbnede styrker med henblik på) deltagelse i væbnede konflikter skal være undtaget fra det generelle forbud. Ved beslutningen herom kan der både lægges vægt på eksempelvis sikkerhedsmæssige hensyn og hensyn til statens forhold til fremmede magter og internationale organisationer.

Før justitsministeren udsteder en bekendtgørelse om at gøre undtagelse fra forbuddet, skal justitsministeren forhandle med udenrigsministeren og forsvarsministeren herom. I praksis vil forhandlingen kunne ske skriftligt og/eller mundtligt mellem ministrene og/eller deres embedsmænd.

En senere ændring eller ophævelse af en bekendtgørelse om en undtagelse fra forbuddet mod tilslutning til en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt skal også forhandles mellem justitsministeren og udenrigsministeren og forsvarsministeren, før ændringen eller ophævelsen i givet fald foretages.

Der henvises i øvrigt til *kapitel 4*, afsnit 3, 4 og 6.

Til § 114 k

Det foreslås at indsætte en ny bestemmelse i straffelovens § 114 k, som kriminaliserer danske statsborgere og herboende udlændinge, der indrejser eller opholder sig i visse konfliktområder.

[Angår ikke varianten af model A og B]

Det foreslås, at justitsministeren efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren ved bekendtgørelse kan fastsætte, hvilke områder et indrejse- og opholdsforbud skal omfatte, jf. nærmere nedenfor om stk. 3.

[Variant af model A og B]

Det foreslås, at et indrejse- og opholdsforbud skal gælde for [område eller områder].

[Model A]

Det foreslås i *stk. 1*, at indrejse og ophold i et sådant konfliktområde skal være forbudt, når det sker uden tilladelse. Med hensyn til tilladelse henvises i øvrigt til bemærkningerne nedenfor vedrørende de foreslåede stk. 4 og 5.

[Model B]

Det foreslås i *stk. 1*, at indrejse og ophold i et sådant konfliktområde skal være forbudt, når det sker uden anerkendelsesværdigt formål.

Ved anerkendelsesværdigt formål forstås for det første alle formål, som ikke har med den væbnede konflikt at gøre. Indrejse og ophold med henblik på at drive erhvervsvirksomhed, studere eller forske, udføre journalistisk arbejde, yde humanitær bistand, besøge familie eller besøge en helligdom (pilgrimsrejse) vil således i almindelighed være anerkendelsesværdige formål. Indrejse med henblik på at etablere bopæl (immigration) vil også i almindelighed være et anerkendelsesværdigt formål. Det samme gælder ophold på et sted, hvor den pågældende har eller har til hensigt at etablere bopæl.

Endvidere vil indrejse og ophold med henblik på at udføre journalistisk arbejde eller yde humanitær bistand være anerkendelsesværdige formål, selv om det journalistiske arbejde eller den humanitære bistand har med den væbnede konflikt at gøre. Det samme gælder indrejse og ophold med henblik på studier eller forskning, som har med den væbnede konflikt at gøre.

Derimod vil indrejse og ophold for at drive erhvervsvirksomhed med forsyninger til en af de krigsførende parter eller at besøge et familiemedlem, som aktuelt deltager i den væbnede konflikt, ikke være anerkendelsesværdige formål. Indrejse og ophold for at besøge et familiemedlem, der har deltaget eller forventes senere at deltage i den væbnede konflikt, men ikke aktuelt deltager heri, vil derimod være et anerkendelsesværdigt formål, både når familiemedlemmet har orlov eller lignende, og når familiemedlemmet er hospitalsindlagt eksempelvis efter at være blevet såret.

Indrejse og ophold for at være tilskuer til den væbnede konflikt (krigsturisme) vil heller ikke være et anerkendelsesværdigt formål.

Indrejse og ophold for at deltage i den væbnede konflikt eller for at støtte en af parterne i den væbnede konflikt vil ikke være et anerkendelsesværdigt formål.

Det bemærkes, at der i stk. 2 foreslås nogle generelle undtagelser til indrejse- og opholdsforbuddet efter stk. 1, jf. nærmere nedenfor. Disse undtagelser gælder også i tilfælde, hvor formålet med indrejsen eller opholdet ikke efter stk. 1 anses som anerkendelsesværdigt.

Et indrejse- og opholdsforbud omfatter personer, som på det tidspunkt, hvor indrejsen eller opholdet sker, har dansk indfødsret eller bopæl her i landet (Danmark, Færøerne eller Grønland).

Med hensyn til forståelsen af udtrykket ”bopæl” henvises til bemærkningerne til den foreslåede § 114 j.

Henvisningen i den foreslåede bestemmelse til at have dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat er en materiel afgrænsning af bestemmelsens personelle rækkevidde. Tilknytningen til den danske stat i form af indfødsret eller bopæl skal således foreligge på gerningstidspunktet (fuldbyrdelsestidspunktet), for at bestemmelsen kan finde anvendelse. Heraf følger bl.a., at der ikke kan straffes for forsøg på overtrædelse af stk. 1, hvis den pågældende kan og vil bringe tilknytningen til Danmark i form af statsborgerskab og/eller bopæl til ophør, før den pågældende indrejser eller opholder sig i et konfliktområde.

Det er et herfra forskelligt spørgsmål, om gerningen er undergivet dansk straffemyndighed efter de almindelige regler herom i straffelovens §§ 6-12. Hvis de handlinger, som konstituerer indrejse eller ophold (herunder eventuelt i form af medvirkens- eller forsøgshandlinger), ikke helt eller delvis er foretaget i den danske stat eller på dansk fartøj som nævnt i straffelovens § 6, vil der være dansk straffemyndighed efter straffelovens § 8, nr. 1, og for så vidt angår danske statsborgere og personer med bopæl her i landet tillige efter straffelovens § 8, nr. 3.

[Model A]

Det foreslås, at strafferammen for overtrædelse af et indrejse- og opholdsforbud skal være bøde eller fængsel indtil 2 år.

Forbuddet vil være overtrådt, hvad enten indrejse eller ophold sker, uden at tilladelse er søgt, efter at tilladelse er afslået, eller med et andet hovedformål end angivet i tilladelsen, eller efter at tilladelsen er udløbet.

Kun forsætlige overtrædelser kan straffes, jf. straffelovens § 19. Ukendskab til strafbestemmelsen udelukker imidlertid ikke forsæt. Der kræves derfor ikke for-

sæt med hensyn til, at indrejse og ophold i et område kræver forudgående tilladelse. Derimod kræves forsæt bl.a. med hensyn til indrejse eller ophold i det pågældende område. Uforsætlig indrejse eller ophold i området kan derfor ikke straffes. Endvidere er gerningselementet manglende tilladelse omfattet af forsætskravet. En vildfarelse med hensyn til, at tilladelse er givet, eller med hensyn til, hvad tilladelsen omfatter, eller hvor længe den gælder, kan derfor efter omstændighederne udelukke forsæt. Eftersom også ophold er forbudt, kan der eventuelt blive tale om straf for fortsat ophold, efter at den pågældende har fået forsæt med hensyn til, at den pågældende befinder sig i det pågældende område og ikke har en tilladelse, der indholdsmæssigt og tidsmæssigt omfatter opholdet. For at undgå straf vil den pågældende i en sådan situation skulle gøre, hvad der er muligt for hurtigst muligt at forlade området (eller alternativt ansøge om tilladelse til opholdet).

Et indrejse- og opholdsforbud omfatter også personer under 15 år, men personer under 15 år kan dog ikke selv straffes for indrejse og ophold i strid hermed, jf. straffelovens § 15. Forsætlig medvirken til, at en person under 15 år overtræder et indrejse- og opholdsforbud, kan imidlertid straffes.

Straffen for overtrædelse af et indrejse- og opholdsforbud vil i almindelighed som udgangspunkt kunne fastsættes til bøde, hvis overtrædelsen alene består i, at der ikke eller ikke rettidigt er søgt om en tilladelse til indrejse og ophold, som den pågældende opfylder betingelserne for at få. Hvis den pågældende derimod har fået afslag på en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold, eller hvis den pågældende ikke eller ikke rettidigt har søgt om tilladelse til indrejse og ophold og ikke kan antages at opfylde betingelserne for at få en sådan tilladelse, vil straffen derimod i almindelighed som udgangspunkt kunne fastsættes til fængsel.

[Model B]

Det foreslås, at strafferammen for overtrædelse af et indrejse- og opholdsforbud skal være bøde eller fængsel indtil 2 år.

Forbuddet overtrædes ved indrejse, og så længe opholdet varer.

Kun forsætlige overtrædelser kan straffes, jf. straffelovens § 19. Ukendskab til strafbestemmelsen udelukker imidlertid ikke forsæt. Der kræves derfor ikke forsæt med hensyn til, at indrejse og ophold i et område er forbudt, og en vildfarelse med hensyn til, hvad der udgør anerkendelsesværdige formål for indrejse og ophold, er ikke forsætsudelukkende. Derimod kræves forsæt bl.a. med hensyn til indrejse eller ophold i det pågældende område. Uforsætlig indrejse eller ophold i området kan derfor ikke straffes. Eftersom også ophold er forbudt, kan der eventuelt blive tale om straf for fortsat ophold, efter at den pågældende har fået forsæt med hensyn til, at den pågældende befinder sig i det pågældende område. For at undgå straf vil den pågældende i en sådan situation skulle gøre, hvad der er muligt for hurtigst muligt at forlade området (eller alternativt ændre det reelle hovedformål med opholdet til et anerkendelsesværdigt formål).

Et indrejse- og opholdsforbud omfatter også personer under 15 år, men personer under 15 år kan dog ikke selv straffes for indrejse og ophold i strid hermed, jf. straffelovens § 15. Forsætlig medvirken til, at en person under 15 år overtræder et indrejse- og opholdsforbud, kan imidlertid straffes.

Straffen for overtrædelse af et indrejse- og opholdsforbud vil i almindelighed som udgangspunkt kunne fastsættes til fængsel, således at bøde navnlig anvendes, hvis overtrædelsen er af meget begrænset omfang (eksempelvis meget kortvarig), eller hvis der foreligger særligt formildende omstændigheder.

Det foreslås i *stk. 2, nr. 1*, at et indrejse- og opholdsforbud som nævnt i *stk. 1* ikke skal gælde for indrejse eller ophold i en stat, hvor den pågældende er statsborger. Uanset formålet med indrejsen eller opholdet falder indrejse i en stat, hvor man er statsborger, således altid uden for et indrejse- og opholdsforbud efter *stk. 1*. En person, som er statsborger i flere stater, vil dermed i givet fald uden at overtræde *stk. 1* uanset formålet hermed kunne indrejse og opholde sig i enhver stat, i hvilken den pågældende er statsborger. Hvis et indrejse- og opholdsforbud omfatter flere stater eller områder i flere stater, giver det foreslåede *stk. 2, nr. 1*, kun mulighed for indrejse og ophold i den pågældendes statsborgerskabsland og ikke i andre dele af det område, som indrejse- og opholdsforbuddet omfatter.

Det foreslås i stk. 2, nr. 2, at et indrejse- og opholdsforbud som nævnt i stk. 1 endvidere ikke skal gælde for indrejse eller ophold som led i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv. Denne undtagelse omfatter også indrejse og ophold, der sker som led i tjeneste i danske eller fremmede statslige væbnede styrker eller i internationale væbnede styrker.

[Model A]

De situationer, der er nævnt i stk. 2, falder helt uden for et indrejse- og opholdsforbud som nævnt i stk. 1. Indrejse i sit statsborgerskabsland eller i udøvelse af offentlig tjeneste eller hverv kræver således ikke tilladelse.

[Stk. 3 udgår i varianten af model A og B, og bemærkningerne vedrørende stk. 3 angår derfor ikke varianten af model A og B]

Et indrejse- og opholdsforbud efter stk. 1 gælder for de områder, som fastsættes efter stk. 3.

Efter det foreslåede stk. 3 kan justitsministeren efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren ved bekendtgørelse fastsætte, hvilke områder der skal være omfattet af et indrejse- og opholdsforbud efter stk. 1. Bestemmelsen skal forstås på den måde, at et indrejse- og opholdsforbud kun kan fastsættes for områder uden for den danske stat.

Et område kan medtages som omfattet af et indrejse- og opholdsforbud, hvis der i området foregår en væbnet konflikt, i hvilken en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114, 114 a, 114 b, 114 c eller 114 d, er part. Et område kan endvidere medtages som omfattet af et indrejse- og opholdsforbud, hvis området er omfattet af den foreslåede § 114 j. Et område er omfattet af den foreslåede § 114 j, hvis der aktuelt gælder et forbud mod, at danske statsborgere og herboende udlændinge er tilsluttet en væbnet styrke med henblik på at deltage i en væbnet konflikt i det pågældende område.

Et område kan medtages som omfattet af et indrejse- og opholdsforbud, så længe området er omfattet af mindst en af de to muligheder.

Når denne betingelse er opfyldt, har regeringen en bred skønsmæssig beføjelse til at beslutte, om et område skal være omfattet af et indrejse- og opholdsforbud efter det foreslåede stk. 1. Ved beslutningen herom kan der både lægges vægt på eksempelvis sikkerhedsmæssige hensyn og hensyn til statens forhold til fremmede magter og internationale organisationer.

Regeringen er ikke forpligtet til at bestemme, at et område, der er omfattet af mindst en af de to muligheder, skal være omfattet af et indrejse- og opholdsforbud.

Før justitsministeren udsteder en bekendtgørelse om, at et område skal være omfattet af et indrejse- og opholdsforbud efter det foreslåede stk. 1, skal justitsministeren forhandle med udenrigsministeren og forsvarsministeren herom. I praksis vil forhandlingen kunne ske skriftligt og/eller mundtligt mellem ministrene og/eller deres embedsmænd.

En senere ændring eller ophævelse af en bekendtgørelse om at medtage et område skal også forhandles mellem justitsministeren og udenrigsministeren og forsvarsministeren, før ændringen eller ophævelsen i givet fald foretages.

Det følger af det anførte, at det er et krav, at der verserer en væbnet konflikt i området. Ved den nærmere afgrænsning af det område, der omfattes af et indrejse- og opholdsforbud, har justitsministeren imidlertid et skøn, hvor der også kan lægges vægt på at afgrænse området på en måde, som er nem at anvende for borgerne og myndighederne. Et område, der omfattes af et indrejse- og opholdsforbud, kan således efter omstændigheder afgrænses, så det eksempelvis omfatter en bestemt stat, selv om den væbnede konflikt kun verserer i en del af den pågældende stat. Et område, der omfattes af et indrejse- og opholdsforbud, kan omvendt også udformes, så det omfatter én stat eller en del heraf, selv om den væbnede konflikt er grænseoverskridende og også berører en eller flere andre staters territorium.

[Model A]

Det foreslås i *stk. 4*, at justitsministeren [eller den, ministeren bemyndiger til det,] efter ansøgning skal tillade, at en person indrejser og opholder sig i et om-

råde, der er omfattet af et forbud efter stk. 1, hvis indrejsen eller opholdet har et anerkendelsesværdigt formål.

Ved anerkendelsesværdigt formål forstås for det første alle formål, som ikke har med den væbnede konflikt at gøre. Indrejse og ophold med henblik på at drive erhvervsvirksomhed, studere eller forske, udføre journalistisk arbejde, yde humanitær bistand, besøge familie eller besøge en helligdom (pilgrimsrejse) vil således i almindelighed være anerkendelsesværdige formål. Indrejse med henblik på at etablere bopæl (immigration) vil også i almindelighed være et anerkendelsesværdigt formål. Det samme gælder ophold på et sted, hvor den pågældende har eller har til hensigt at etablere bopæl.

Endvidere vil indrejse og ophold med henblik på at udføre journalistisk arbejde eller yde humanitær bistand være anerkendelsesværdige formål, selv om det journalistiske arbejde eller den humanitære bistand har med den væbnede konflikt at gøre. Det samme gælder indrejse og ophold med henblik på studier eller forskning, som har med den væbnede konflikt at gøre.

Derimod vil indrejse og ophold for at drive erhvervsvirksomhed med forsyninger til en af de krigsførende parter eller at besøge et familiemedlem, som aktuelt deltager i den væbnede konflikt, ikke være anerkendelsesværdige formål. Indrejse og ophold for at besøge et familiemedlem, der har deltaget eller forventes senere at deltage i den væbnede konflikt, men ikke aktuelt deltager heri, vil derimod være et anerkendelsesværdigt formål, både når familiemedlemmet har orlov eller lignende, og når familiemedlemmet er hospitalsindlagt eksempelvis efter at være blevet såret.

Indrejse og ophold for at være tilskuer til den væbnede konflikt (krigsturisme) vil heller ikke være et anerkendelsesværdigt formål.

Indrejse og ophold for at deltage i den væbnede konflikt eller for at støtte en af parterne i den væbnede konflikt vil ikke være et anerkendelsesværdigt formål efter stk. 4.

Det bemærkes, at der i stk. 2 foreslås nogle generelle undtagelser til indrejse- og opholdsforbuddet efter stk. 1, jf. nærmere ovenfor. Der skal således ikke søges

tilladelse efter stk. 4 til indrejse og ophold som nævnt i stk. 2. Indrejse og ophold i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv kan således ske uden tilladelse, herunder når formålet er at deltage i den væbnede konflikt eller at støtte en af parterne i den væbnede konflikt.

Det foreslås i *stk. 5*, at justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om indgivelse af ansøgninger efter stk. 4, herunder om fristen herfor.

Der vil bl.a. kunne fastsættes regler om, i hvilken form ansøgninger skal indgives, og om, hvilke oplysninger en ansøgning skal indeholde.

Der vil endvidere kunne fastsættes regler om, hvor lang tid før indrejsen og opholdet en ansøgning skal indgives.

For så vidt angår tilfælde, hvor en person allerede er indrejst i området og ønsker at søge om tilladelse til ophold – eksempelvis fordi indrejse- og opholdsforbudet først er kommet til at gælde for det pågældende område, efter at den pågældende var indrejst, eller fordi den pågældende er indrejst uden tilladelse i medfør af stk. 2, men ikke længere er omfattet af stk. 2 – vil der kunne fastsættes regler om, hvornår en ansøgning senest skal indgives efter, at den pågældendes ophold kræver tilladelse efter stk. 4. For så vidt angår tilfælde, hvor en person, der opholder sig i området med tilladelse, ønsker at få tilladelsen forlænget eller ændret til et eller flere nye eller yderligere formål, vil det kunne fastsættes regler om, hvor lang tid før udløbet af en eksisterende tilladelse eller en ændring af formålet med opholdet en ansøgning skal indgives. I disse tilfælde vil en person, der rettidigt indgiver ansøgning, kunne fortsætte sit ophold, indtil der er truffet afgørelse med hensyn til ansøgningen.

Der foreslås herudover ikke særlige regler om behandlingen af ansøgninger om tilladelse til indrejse og ophold og afgørelsen med hensyn hertil, og sagsbehandlingen skal således i øvrigt ske efter almindelige forvaltningsretlige regler og principper.

Det påhviler ansøgeren at opfylde de krav til ansøgningens indhold, som måtte være fastsat efter stk. 5. Myndigheden vil også herudover kunne opfylde sin pligt til at oplyse sagen ved at anmode ansøgeren om at fremskaffe relevante oplys-

ninger og relevant dokumentation, hvis det er oplysninger og dokumentation, som ansøgeren er nærmest til at fremskaffe. Som eksempler kan – afhængig af det oplyste formål med indrejsen eller opholdet – nævnes oplysninger om og om nødvendigt dokumentation for ansættelsesforhold, studiemæssig tilknytning eller familiemæssig tilknytning.

Forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse finder anvendelse.

En ansøgning kan eventuelt indgives i henhold til fuldmagt, jf. forvaltningslovens § 8. For mindreårige kan ansøgning indgives af forældremyndighedens indehaver, men en mindreårig kan også selv indgive ansøgning.

[Det foreslås i stk. 5, 2. pkt., at justitsministeren kan fastsætte at afgørelser efter stk. 4 ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed. Bemyndigelsen er relevant, i det omfang justitsministeren har henlagt kompetencen til at træffe afgørelse efter stk. 4 til en anden myndighed.]

Det forudsættes, at en tilladelse til indrejse og ophold meddeles for en bestemt periode og med henblik på et eller flere nærmere angivne formål.

Perioden bør fastsættes rummeligt, så der er god plads til at ændre indrejsetidspunktet og/eller forlænge opholdet, uden at der skal søges ny tilladelse. Hvis en person planlægger gentagne gange at indrejse og opholde sig i området, vil tilladelse kunne gives for en periode, der dækker flere indrejser og ophold.

Det er op til myndighedens skøn, om den vil anvende en forenklet ansøgnings- og tilladelsesprocedure i forbindelse med forlængelse af en eksisterende tilladelse. En ansøger vil dog altid i forbindelse med en ny ansøgning kunne henvise til oplysninger og dokumentation indgivet i forbindelse med en tidligere ansøgning, hvis dette materiale stadig er relevant og dækkende.

Formålet med indrejsen eller opholdet bør i tilladelsen angives forholdsvis bredt. Som eksempler kan nævnes ”arbejde for [arbejdsgiver]”, ”journalistisk arbejde for [medie]”, ”nødhjælpsarbejde for [organisation]”, ”studier i [emne]”, ”forskning i [emne]”, ”familiebesøg hos [navn(e)]” og ”pilgrimsrejse til [sted]”.

Indrejse og ophold vil være i overensstemmelse med en tilladelse, så længe hovedformålet med indrejsen og opholdet er omfattet af tilladelsen. Eksempelvis vil en person, der alene har tilladelse til indrejse og ophold med henblik på journalistisk arbejde, ikke overtræde bestemmelsen, hvis den pågældende under opholdet – som et biformål – besøger familie. Tilsvarende vil en person, der alene har tilladelse til indrejse og ophold med henblik på at besøge familie, kunne indrejse og opholde sig i området med andre biformål, så længe hovedformålet er at besøge familie.

Hvis formålet med indrejse og ophold ændrer sig væsentligt i forhold til tilladelsen, vil der derimod skulle ansøges om ny tilladelse til det nye (hoved)formål. Dette gælder også ved ændringer i ansættelsesforhold, hvis tilladelsen angår arbejde for en bestemt arbejdsgiver, og ændringer med hensyn til, hvilke familiemedlemmer den pågældende skal besøge. Der kræves ikke en ny tilladelse, så længe hovedformålet med indrejsen og opholdet er at besøge et eller flere familiemedlemmer, der er nævnt i tilladelsen (uanset om den pågældende – som et biformål – også besøger andre familiemedlemmer). Hvis hovedformålet derimod er at besøge familiemedlemmer, der ikke er nævnt i tilladelsen, skal der ansøges om ny tilladelse (uanset om indrejsen og opholdet også har til (bi)formål at besøge familiemedlemmer, der er nævnt i tilladelsen).

En person, der indrejser eller opholder sig i området på grundlag af en tilladelse, der ikke er dækkende for det reelle hovedformål med indrejsen eller opholdet, eller som er udløbet, kan straffes efter stk. 1 for indrejse eller ophold uden tilladelse.

Forsætlig skriftlig afgivelse af urigtige oplysninger i forbindelse med en ansøgning om tilladelse til indrejse eller ophold kan straffes efter straffelovens § 163.

Der henvises i øvrigt til *kapitel 4*, afsnit 3 og 5.

Til nr. 2

Straffelovens § 128 kriminaliserer hvervning i den danske stat til fremmed krigstjeneste. Bestemmelsen er subsidiær i forhold til straffelovens § 101 a, stk. 2, om hvervning til en fjendtlig væbnet styrke, og bestemmelsen vil også være subsidiær til den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 114 j, stk. 2 (lovforslagets § 1, nr. 1).

Det foreslås at ændre ”krigstjeneste” til ”væbnet styrke”, således at bestemmelsen fremover kriminaliserer hvervning i den danske stat til en fremmed væbnet styrke.

Væbnet styrke skal forstås som en bevæbnet gruppe med en vis organisering. Forståelsen af begrebet ”væbnet styrke” tager udgangspunkt i den humanitære folkeret. Begrebet omfatter såvel statslige som ikke-statslige væbnede styrker.

For så vidt angår statslige styrker fastslår artikel 43, stk. 1, i Tillægsprotokol I til Genève-konventionerne vedrørende international væbnet konflikt, at væbnede styrker tilhørende en part i en konflikt består af alle organiserede væbnede styrker, grupper og enheder, som er under en kommando, der over for denne part er ansvarlig for de underordnedes handlemåde, også selv om denne part er repræsenteret af en regering eller en myndighed, der ikke anerkendes af en modpart. Sådanne væbnede styrker skal være underkastet et internt disciplinært system, som bl.a. skal håndhæve overholdelsen af de folkeretlige regler under væbnede konflikter. Denne definition af statslige væbnede styrker finder også anvendelse for statslige væbnede styrker under ikke-international væbnet konflikt. Det bemærkes, at kravet om håndhævelse af de folkeretlige regler skal forstås således, at de eksisterende kommandostrukturer skal muliggøre et sådan disciplinært system, men derimod ikke nødvendigvis, at reglerne i praksis håndhæves.

Begrebet væbnet styrke i den foreslåede affattelse af bestemmelsen anvendes som anført ligeledes om ikke-statslige styrker, der deltager i ikke-internationale væbnede konflikter, jf. fælles artikel 3 i Genève-konventionerne. I Tillægsprotokol II til Genève-konventionerne betegnes sådanne ikke-statslige væbnede styrker som ”fjendtlige væbnede styrker” eller ”andre organiserede væbnede grupper”. Fjendtlige væbnede styrker (”dissident armed forces”) omfatter i hovedsa-

gen væbnede styrker, der har tilhørt et lands statslige styrker, men har udskilt sig herfra og nu kæmper mod disse. Identifikation af medlemmerne af sådanne ”fjendtlige væbnede styrker” er generelt at sammenligne med identifikation af statslige væbnede styrker, idet kommandostrukturer ofte vil være intakte selv efter udskillelsen fra de statslige væbnede styrker.

For så vidt angår ”andre organiserede væbnede grupper” er disse ofte vanskeligere at identificere. De omfatter irregulære væbnede grupper, der har en vis organisationsgrad og kommandostruktur. Sådanne grupper har derimod sjældent formaliserede regelsæt for tilslutning, og medlemmerne kan ofte ikke identificeres gennem ydre karakteristika som uniformer, mærker, id-kort mv. Medlemskab af sådanne ikke-statslige væbnede styrker vil således kun i visse tilfælde finde udtryk i formelle eller faktiske skridt mod egentlig tilslutning i form af nærmere procedure for hvervning og tilslutning. Tilslutning og dermed hvervning vil ofte finde udtryk i de funktioner, vedkommende varetager for den ikke-statslige væbnede styrke.

I den humanitære folkeret er fokus for så vidt angår ikke-statslige væbnede styrker i den forbindelse navnlig på varetagelse af kampfunktioner. Bestemmelsen i den foreslåede affattelse omfatter imidlertid hvervning til en fremmed væbnet styrke, uanset hvilken funktion den, der hverves, skal have i den væbnede styrke. Det er dermed ikke et krav, at hvervningen er med henblik på at deltage i kamp handlinger. Også hvervning med henblik på at fungere som eksempelvis sanitetspersonale eller feltpræst er omfattet, når disse organisatorisk er en del af den væbnede styrke.

Der henvises i øvrigt til *kapitel 4*, afsnit 6.2.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. juli 2016.

De foreslåede nye strafbestemmelser finder anvendelse på forhold, der er begået efter lovens ikrafttræden, jf. straffelovens § 3.